

VILLES EN PARALLELE

DOCUMENT

Directeurs Galia et Guy BURGEL



Séminaire Analyse et Politique de la Ville

2017-2018

**LA VILLE
DANS LE
DÉBAT PUBLIC**

DOC

5



LGU
Guy Burgel
Professeur de géographie
urbaine.
Université Paris-Nanterre



FMSH
Michel Wieviorka
Président du directeur.
de la Fondation de la maison
des sciences de l'homme



EHESS
Marie-Vic Ozouf-Marignier
Directrice d'études.
École des Hautes Études
en Sciences Sociales



Comité d'Histoire
Patrick Février
Secrétaire délégué du Comité
d'histoire.
MIES-MCTRCT

VILLES EN PARALLELE – DOC 5 2019

SEMINAIRE ANALYSE ET POLITIQUE DE LA VILLE

Année 2017-2018

La ville dans le débat public

Sommaire

Préface Guy Burgel	p. 2
Session du 15 décembre 2017 La ville dans l'action politique : un demi-siècle d'expériences	p.4
Session du 23 mars 2018 Équité et gouvernement des territoires : des métropoles aux périphéries	p.14
Session du 1^{er} juin 2018 Ville et jeux Olympiques : effets sociaux et conséquences urbanistiques	p.33

VILLES EN PARALLELE – DOC 5 2019

SEMINAIRE ANALYSE ET POLITIQUE DE LA VILLE

Année 2017-2018

La ville dans le débat public

La décision de laisser une trace écrite des débats et des résultats du Séminaire Analyse et politique de la ville résulte de plusieurs conjonctions heureuses.

C'est d'abord la pérennité d'une aventure intellectuelle commencée depuis plusieurs décennies à l'Université de Nanterre, autour du Laboratoire de Géographie Urbaine (LGU). Elle s'est toujours poursuivie autour des valeurs, qui l'ont animée depuis sa création : l'approche pluridisciplinaire des processus urbains, les comparaisons internationales, l'ouverture sur la société civile, les collectivités territoriales, les élus et les professionnels de la ville.

Au cours des années 2000, le séminaire a été associé à diverses institutions parisiennes de recherche et d'aménagement : *le CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers)*, avec la chaire d'urbanisme animée par Michel Cantal Dupart, l'IAUIdf (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France), avec Gérard Lacoste, l'ENS (Ecole Normale Supérieure de la rue d'Ulm), avec son département de géographie, l'Ecole Nationale d'Architecture de Paris-La Villette, avec Bruno Mengoli et Caroline Lecourtois. Un article dans *Pour Mémoire*, la revue du Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire, retrace ces pérégrinations intellectuelles (Guy Burgel et Mohammedreza Abbasi Naderpoor, Le séminaire Analyse et politique de la ville et la loi d'orientation foncière : Une rencontre improbable, in *Pour Mémoire*, n° 20, ministère de la Transition écologique et solidaire, printemps 2019, pp. 114-124).

Depuis 2017, le séminaire a atteint une nouvelle stabilité, en s'associant étroitement avec la Fondation de la Maison des Sciences de l'Homme (FMSH, présidée par Michel Wieviorka), l'EHESS (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, avec Marie-Vic Ozouf-Marignier, directrice d'études) et le Comité d'histoire du ministère de la Transition écologique et solidaire, avec son Secrétaire délégué, Patrick Février. C'est retrouver la double signature de la recherche fondamentale et de sa dimension politique.

Cette fidélité s'est accompagnée d'un investissement collectif dans la préparation des sessions, la diffusion de l'information, grâce à l'action continue d'Ana Cristina Nitescu, et la restitution écrite des prestations orales des intervenants, suivies des débats avec les participants. Il faut ici saluer les efforts de Gilles Montigny, Suzanne Paré et Jean-Francois Serre pour cette mise en forme. Sans eux, cette publication n'aurait pas été possible.

Chaque année, nous nous efforçons de placer au centre de notre réflexion une question de fond, que l'actualité met en lumière. Parfois, elle précède la problématique ainsi définie. Souvent, elle la rattrape, et nous nous en réjouissons. En 2017-2018, année d'élection à la Présidence de la République en France, nous avons choisi d'insister sur la contradiction entre l'omniprésence du fait urbain dans la société et son opacité dans le débat public, y compris dans les campagnes électorales, présidentielle et législative. Comme à l'habitude, trois entrées ont été définies :

- un retour sur l'histoire des politiques de la ville en France depuis cinq décennies peut-il resituer la question sur le temps long, en mettant l'accent notamment sur le tournant des lois de décentralisation (1982-1983), qui marquent le passage d'un aménagement du territoire régional (DATAR, villes nouvelles, Loi d'orientation foncière), à des politiques de la ville plus sociales, qui déboucheront près de vingt ans après sur la recherche de « solidarité et de renouvellement urbain » (Loi SRU de 2000) ?
- dans cette perspective historique, la recherche d'équité territoriale à travers l'administration institutionnelle de l'espace national apparaît une constante depuis la Révolution ; permet-elle de relativiser l'opposition caricaturale actuelle entre métropoles et périphéries ?
- enfin, l'évènement mondial, sportif (jeux Olympiques, coupe du monde), ou culturel (exposition universelle, réalisation architecturale de prestige), joue le rôle de marqueur local de la globalité ; pourquoi ne suffit-il pas en général à dépasser le caractère éphémère du moment et du lieu pour poser le problème de la signification de l'urbanisation dans la société contemporaine ?

Ces questions n'épuisent pas le débat sur la place de la ville dans le débat politique, mais elles constituent des éclairages sur des interrogations structurelles. Nous espérons qu'elles seront utiles aux chercheurs et aux citoyens.

Guy Burgel

Thèmes des trois sessions 2017-2018

La ville dans l'action politique : un demi-siècle d'expériences
15 décembre 2017

Équité et gouvernement des territoires : des métropoles aux périphéries
23 mars 2018

Ville et jeux Olympiques : effets sociaux et conséquences urbanistiques

1er juin 2018

Session du 15 décembre 2017

La ville dans l'action politique : un demi-siècle d'expériences

- ***Présentation :***

Guy Burgel (géographe, LGU)

- ***Retour sur une action : la politique des villes nouvelles***

- Sabine Effosse (historienne, Université Paris Nanterre)

- Bertrand Warnier (urbaniste, Établissement public d'aménagement de Cergy-Pontoise)

- ***De la loi d'Orientation foncière (LOF) à la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) : la loi sur la longue durée***

Laurent Coudroy de Lille (géographe, Université Paris Est Créteil, Institut d'urbanisme de Paris)

- ***Une innovation : le ministère de la politique de la ville***

Renaud Epstein (sociologue-politologue, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye)

- ***Deux témoignages personnels sur la politique de la ville***

- Yves Dauge (ancien sénateur-maire de Chinon, Indre-et-Loire)

- Jean Frébault (urbaniste, Conseil général des Ponts et Chaussées)

- ***Table ronde : Présence et absence de la ville dans le débat public***

- Jean-Pierre Duport (ancien préfet d'Île-de-France, de la Seine-Saint-Denis, ancien président de Réseau ferré de France)

- Christian Devillers (architecte-urbaniste)

- ***Conclusion***

Guy Burgel

Collectif de préparation de la session :

Philippe Boudon, Jacques Brun, Galia et Guy Burgel, Christiane Chanliou, Gilles Montigny, Réza Naderpoor, Marie-Vic Ozouf-Marignier, Suzanne Paré, Marc Perelman, Jean-François Serre

Présentation de la journée: Le programme de la session aborde deux grands événements : la création des villes nouvelles dans les années 60 et la mise en place de la politique de la ville à partir des années 70 tant sur le plan législatif que sur le plan exécutif (ministère de la Ville).

Retour sur une action : la politique des villes nouvelles

Sabine Effosse (historienne, Université Paris Nanterre)

Bertrand Warnier (urbaniste, Établissement public d'aménagement de Cergy-Pontoise)

Sabine Effosse, qui a étudié les villes nouvelles dans le cadre du programme interministériel d'histoire des villes nouvelles sous la direction de Jean-Eudes Roullier, effectue une présentation générale (objectifs, phasage, principes d'aménagement et esquisse de bilan) et cite d'emblée trois ouvrages particulièrement importants sur ce sujet :

- Sabine Effosse, *Entretien avec Roger Goetze. Un financier bâtisseur, 1957-1988*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, (CHEFF), 2007, XVI-103 p.

- Loïc Vadelorge (dir.), *Jean-Eudes Roullier, un pionnier des politiques de l'espace urbain*, Paris, La Documentation française, 2011, 228 p. [recueil de textes]

- Sébastien Laurent, Jean-Eudes Roullier (dir.), *Paul Delouvrier, un grand commis de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 139 p.

Objectifs de la création des villes nouvelles

Elle rappelle tout d'abord que les villes nouvelles ont été lancées dans les années 60 dans un double objectif de modernisation urbaine. Il s'agissait d'une part de corriger la politique des grands ensembles de banlieue menée depuis 1950. Il visait d'autre part à maîtriser la croissance urbaine des départements de la Seine, Seine-et-Marne et Seine-et-Oise, totalement incontrôlée.

Phasage de leur mise en place

Il s'élabore en 1961 avec la création par les pouvoirs publics d'un dispositif administratif nouveau : le *District de la Région de Paris*.

Paul Delouvrier, inspecteur Général des Finances ayant à son actif l'expérience du Plan de Développement économique et social de Constantine, en sera le premier délégué. Il va s'entourer dans sa mission d'une équipe de fonctionnaires des Finances, d'ingénieurs des Ponts et Chaussées et de membres de l'administration préfectorale.

La création du District remet en cause le *Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la région parisienne* (PADOG), adopté en 1960. Il était en effet déjà jugé caduc pour

répondre aux prévisions démographiques de l'agglomération tablant sur une croissance rapide et prolongée. Cet esprit de croissance démographique établi par l'INSEE est corroboré par les études de l'IAURP créé en 1960. Il va conditionner la conception et l'élaboration du *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne* (SDAURP), adopté en 1964, qui exigeait le rééquilibrage de l'agglomération parisienne.

Principes d'aménagement

Le Schéma Directeur envisage un ordonnancement autour de deux axes d'implantation de villes nouvelles situés par rapport à Paris :

- au nord avec *Cergy-Pontoise* et *Marne-la-Vallée*,
- au sud avec *Saint-Quentin-en-Yvelines*, *Evry* et *Melun-Sénart*.

Pour répondre au processus de desserrement urbain, elles sont envisagées à une certaine distance de Paris, sans toutefois en être très éloignées. En outre, une règle d'urbanité régit leur conception : assurer l'équilibre entre travail, habitat, transport et art de vivre.

Les travaux préparatoires ont été tenus secrets car on voulait éviter le risque de spéculation foncière. On a alors parlé d'un « coup de force jacobin », qui revenait à dire : « Non aux bidonvilles, non aux villes bidons ! ». En clair, il ne fallait, ni mitage de l'espace, ni Sarcelles. Il y a eu absence de concertation avec les élus locaux. Paul Delouvrier a même été qualifié, à cette occasion, d'« Haussmann des faubourgs » !

La gestion territoriale

Des *Zones d'Aménagement Différé* (ZAD) seront instituées pour freiner la spéculation foncière avec la création d'un opérateur foncier, *l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne* (AFTRP).

Des missions d'étude seront mises en place de 1966 à 1969 auxquelles se substitueront des *Etablissements Publics d'Aménagement* (EPA) pour les réalisations. La loi Boscher de juillet 1970 instaure dans les villes nouvelles des SCAAN (*Syndicats Communautaires d'Aménagement d'Agglomération Nouvelle*), pour individualiser localement les opérations, et un *Groupe Central des Villes Nouvelles* (GCVN).

Vers une esquisse de bilan ?

Les villes nouvelles témoignent d'un projet de politique urbaine ambitieux, tant au niveau des objectifs et des outils mis en place que des hommes qui l'ont conduit.

Des désajustements vont toutefois apparaître. Sur le plan démographique, les prévisions initiales se sont révélées surestimées. Une nouvelle politique foncière sera mise en place en 1977. Mais surtout, l'année 1983, amorçant le tournant de la rigueur sur le plan financier va contribuer à freiner le développement des villes nouvelles.

Elles représentent cependant un temps important de la politique urbaine en région parisienne. D'ailleurs, à la demande de la DATAR, d'autres villes nouvelles seront créées en province : L'Isle-d'Abeau, le Vaudreuil (devenu Val-de-Reuil), la ville nouvelle de l'Etang de Berre et Villeneuve d'Ascq.

Lancement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise

Bertrand Warnier illustre ensuite cet exposé général en apportant un témoignage sur le lancement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise.

Urbaniste et surtout acteur de terrain, il a été totalement engagé et impliqué dans la politique du SDAURP qui consiste à rompre avec le schéma d'urbanisation radioconcentrique traditionnel de Paris et à lutter contre le risque d'engorgement de ses voies d'accès. Il explique le choix de l'implantation de Cergy dans sa dimension territoriale et dans son contexte géographique et sitologique. Le choix du site s'est ainsi appuyé sur la présence de la vallée de l'Oise et des lignes de chemin de fer, ce qui permettait une articulation avec les villes anciennes.

De la loi d'Orientation foncière (LOF) à la loi Solidarité et Renouvellement urbain (SRU) : la loi sur la longue durée

Laurent Coudroy de Lille (géographe, Université Paris Est Créteil, Institut d'urbanisme de Paris)

Laurent Coudroy de Lille aborde la question urbaine sous l'angle juridique.

Cadrage historique

La France a connu quatre lois particulièrement importantes en matière d'urbanisme depuis un siècle :

- La *loi Cornudet* du 14 mars 1919, complétée en 1924, obligeait les communes de plus de 10 000 habitants à se doter dans un délai de trois ans de plans « *d'aménagement, d'embellissement et d'extension* », ancêtres des lois d'urbanisme. Sa promulgation, clôturant un processus commencé avant 1914, devait notamment être à l'origine des plans *Léon Jausseley* pour Paris (1919) et *Greber* pour Marseille (1924).
- La *loi d'urbanisme du 15 juin 1943*, promulguée sous le régime de Vichy, œuvre de techniciens, non débattue, est la moins connue. La notion de périmètre d'agglomération y apparaît pour la première fois et la généralisation du permis de construire consacre la reprise en main de la discipline par l'Etat central.
- La *loi d'orientation foncière (LOF)*, dite *loi Pisani*, du 30 décembre 1967, texte complexe traitant autant de foncier que d'aménagement et d'urbanisme assortis de dispositions fiscales, est à l'origine des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), des Plans d'Occupation des Sols (POS) et des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Très débattue lors de son adoption, elle a bénéficié d'un bon portage par l'appareil institutionnel de la Ve République.
- La *loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU)*, dite *loi Gayssot*, du 13 décembre 2000 (gouvernement de cohabitation de Lionel Jospin), est celle qui a le

plus innové depuis la LOF. Procédant d'une évaluation des politiques de la ville menées depuis les années 1980, elle a introduit la notion de solidarité et de mixité sociale par l'habitat (portant à 20% minimum le quota communal de logements sociaux) et a substitué aux SDAU et POS de la LOF des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), comprenant des Plans de Développement Durable (PDD).

Domaines concernés

Ces textes s'inscrivent dans des contextes institutionnels différents et relèvent de trois domaines : les documents d'urbanisme, la planification régionale et la protection du patrimoine.

- Les **documents d'urbanisme** caractérisent tout d'abord l'aspect réglementaire de l'urbanisme représentatif de la tradition française. Ils comprennent les schémas directeurs et les plans d'urbanisme (plans communaux, plans d'occupation des sols). A partir des années 50 s'est superposé un aspect plus opérationnel (dont la source remonte au XVIII^e siècle, cf. Jean Louis Harouel : *L'Embellissement des villes. L'urbanisme français au XVIII^e siècle*, 1992). Cet aspect est représenté par les Zones à Urbaniser par Priorité (ZUP), peu à peu remplacées par des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), dont les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) et les Sociétés d'Economie mixte (SEM) furent les aménageurs désignés. Une dialectique subtile s'est établie entre ces deux dimensions de la politique de l'urbanisme.
- La **planification régionale** a été inscrite pour la première fois dans la loi du 14 mai 1932. Elle prévoit la préparation d'un projet (plan) d'aménagement de la région parisienne. L'élaboration du plan sera confiée à Henri Prost, urbaniste. Déclaré d'utilité publique en 1939, le gouvernement de Vichy lui confèrera force de loi sous la dénomination de Plan d'Aménagement de la Région Parisienne (PARP) en 1941. De sorte que le plan Prost peut être considéré comme l'ancêtre du Grand Paris promulgué par la loi du 3 juin 2010.
- On peut faire remonter la **protection du patrimoine** à 1830 avec la création d'une Inspection générale des monuments historiques par François Guizot, dont Prosper Mérimée sera le deuxième titulaire.

Interprétation de la politique juridique

Considérer la législation sur l'aménagement foncier et l'urbanisme dans la durée amène à la fois à la situer dans une temporalité longue, qui est celle des villes, et à relativiser le rôle qui lui est dévolu par rapport aux politiques elles-mêmes, lesquelles semblent se déployer sur des cycles plus courts et dans des périmètres délimités. L'espace-temps des politiques urbaines semble finalement soumis à variation, la loi d'urbanisme déterminant et orientant moins les politiques urbaines qu'elle ne les accompagne et les coordonne.

L'expérience française, particulièrement, manifeste une grande autonomie de l'action publique

(rôle des administrations, planification, processus d'étude, programmation, conduite des opérations...) par rapport à la réglementation. On peut y voir une tradition de complémentarité entre « urbanisme réglementaire » et « urbanisme opérationnel », ou même de correction, voire de dérogation, par rapport à une loi dont le rôle est d'abord de garantir une égalité et des droits (propriété privée, entreprise, logement...). Le Code de l'urbanisme, compilation de textes de lois et règlementaires, a été créé pour rendre compatibles ces différentes dimensions.

La formulation de ces lois (celle de 1919 porte sur la planification, celle de 1967 traite du foncier, celle de 2000 de la cohésion urbaine) semble bien indiquer que l'action en matière d'« urbanisme », au sens général du terme, trouve plutôt ses ressorts au niveau du local et des collectivités. En fait, seule la loi de 1943 porte explicitement sur l'urbanisme, mais elle centralise aussi vigoureusement ce domaine, sans légitimité démocratique. L'enjeu est donc de situer la réglementation dans la dialectique national/global qui structure ce champ dans la durée.

Enfin, il existe, parallèlement aux quatre lois mentionnées ci-dessus, des réglementations thématiques, également porteuses de politiques urbaines. Il s'agit, par exemple, des lois sur les nuisances industrielles, votées du XIX^e siècle aux années 1930, ou des lois sur le patrimoine : monuments historiques en 1913, sur les abords en 1943. Viendront plus tard la loi Malraux sur les secteurs sauvegardés en 1962 et la loi Lang relative aux Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain en 1983, qui est étendue au Paysage en 1993. Il s'agit aussi des lois sur la construction (permis de construire en 1977), l'architecture (1977 et 2016), les politiques du logement et les politiques de la ville.

En conclusion, on peut dire que toutes ces lois visent à orienter les cadres réglementaires sur l'urbanisme, », catégorie juridique dont la définition même pose problème. Ainsi, la loi d'Orientation foncière de 1967 conclut-elle une période intense et assez longue d'action de l'administration (programmation, urbanisme opérationnel, zonage). De même, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) est l'aboutissement d'un cycle qui a affirmé d'autres objectifs : renouvellement de la ville, prise en compte d'objectifs de mixité sociale, établissement d'équilibres territoriaux entre agglomérations, tous portés par l'intitulé du texte. C'est dans cette capacité à synthétiser des évolutions de moyen terme que l'on peut attribuer un rôle actif, i. e. porteur de politiques urbaines, aux lois d'urbanisme.

Une innovation : le ministère de la politique de la ville

Renaud Epstein (sociologue-politologue, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye)

Le Ministère de la ville a été créé en décembre 1990 avec la nomination de Michel Delebarre à sa tête. Depuis, plusieurs ministères ou secrétariats d'Etat se sont succédé. Aujourd'hui, le gouvernement d'Édouard Philippe ne compte plus, ni ministre, ni ministre délégué, ni secrétaire d'État en charge de la ville. Cette situation n'est pas inédite, car cet intitulé ministériel avait déjà disparu dans le premier gouvernement Jospin (juin 1997-mars 1998). Mais elle invite à revenir sur les évolutions institutionnelles de la politique de la ville au cours du dernier quart de siècle.

Evolution institutionnelle de la politique de la ville

Ces évolutions administratives, qui s'inscrivent dans un contexte d'approfondissement continu de la décentralisation et de réformes néo-managériales de l'État, constituent un puissant révélateur des recompositions de l'État, des transformations des modalités de son intervention infranationale et des rapports entre pouvoir central et pouvoirs urbains. Elles renseignent aussi sur la place et le cadrage des questions socio-urbaines sur l'agenda politique national.

La thèse développée par Renaud Epstein s'appuie sur l'idée, selon laquelle la décentralisation dans son évolution a été engendrée par la politique de la ville, et non l'inverse, le modèle de la V^e République – organisée de manière verticale à partir d'un centre – s'avérant dépassé.

Dans les années 1980, sont publiés trois rapports importants. Rapports Schwartz (*L'Insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre*, 1981), Bonnemaïson (*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, 1982), Dubedout (*Ensemble, refaire la ville*, 1983). Ils sont convergents et expliquent qu'il faut passer par le partenariat local pour transformer l'action publique. On peut y ajouter le rapport Delarue (*Banlieues en difficulté : la relégation*, 1991).

Les lois de décentralisation ont été conçues, au départ, sur le modèle ancien, en maintenant un cloisonnement sectoriel. La politique de la ville va apporter une solution qui se diversifiera au cours du temps.

Périodisation de la politique de la ville

La politique de la ville s'organise en trois périodes majeures :

- **Les années 1980** sont représentatives d'un processus de démocratisation de la gestion urbaine suivant une *approche remontante*. C'est la période du Développement Social des Quartiers (DSQ) marquée par le rôle central dévolu aux maires pour la conduite de la politique au niveau local, la participation étant cantonnée à la mise en œuvre de projets de proximité.

En fin de décennie, le principe de territorialisation de l'action publique est développé selon des démarches transversales : un territoire, un projet et un contrat. Elles engagent les institutions suivantes : le CIV (Comité Interministériel des Villes) créé en 1984 ainsi que la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) et le CNV (Conseil National des Villes), créés en 1988.

- **Les années 1990** correspondent à une période où l'État est directement mobilisé. La question de l'exclusion sociale en constitue le déclencheur (cf. Discours de Bron de François Mitterrand, en décembre 1990). C'est dans ce contexte qu'est créé le ministère de la Ville (le titulaire est même ministre d'État, ce qui en fait le n°4 du gouvernement). Treize « sous-préfets villes » sont nommés dans les départements les plus urbanisés. La logique est celle de la modernisation, conformément à la politique générale de Michel Rocard. On veut donner un sens à la réforme de l'État, le mot d'ordre étant la modernisation de celui-ci.

Des agences comme l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine, 2003) et l'ACSE (Agence nationale de la Cohésion sociale et de l'Égalité des chances, 2006) sont créées dans la décennie suivante. En 2014, le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) résulte de la fusion de la DATAR, du secrétariat général du

CIV et de l'ACSE.

- **Les années 2000** mettent aussi en place un nouveau mode d'intervention territoriale qui renverse l'approche initiale. Il est entériné par la loi Borloo 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. On dispose de moyens financiers avec le 1% logement. Les démarches transversales sont supplantées par des démarches descendantes.

La politique est définie au niveau national, par la loi. Il y a une centralisation de la définition des objectifs, avec seulement deux programmes : la rénovation urbaine (impliquant démolitions-reconstructions), la création de zones franches urbaines (ZFU). Cette politique se conjugue avec une redistribution des tâches entre l'Etat et les collectivités locales. Les acteurs locaux mettent en route des projets instruits par l'ANRU. Mais c'est l'Etat qui décide des financements. Un nouveau modèle de « gouvernement à distance » s'est ainsi mis en place. L'État a pris de la distance, mais il influence l'action des pouvoirs locaux via, toujours, la contrainte financière.

Deux témoignages personnels sur la politique de la ville

Yves Dauge (ancien sénateur-maire de Chinon, Indre-et-Loire)

Jean Frébault (urbaniste, Conseil général des Ponts et Chaussées)

Témoignage d'Yves Dauge

Yves Dauge rappelle qu'il est arrivé à la Délégation interministérielle à la ville (DIV) en 1989. À cette époque, il y avait une forte détermination politique, avec une politique de la ville voulue par François Mitterrand et Michel Rocard. La préoccupation était de mettre « de l'intelligence dans le système », « de réfléchir avant d'agir », de « remettre du lien et du service public » (par exemple, des maisons de la justice) dans certains territoires en difficulté. La mission Banlieues 89, lancée en 1983 avec Roland Castro et Michel Cantal-Dupart, visait à « embellir la ville ». Il rappelle combien le rapport Dubedout a constitué une référence.

La création du ministère de la ville en décembre 1990, à la tête duquel avait été nommé Michel Delebarre, ministre d'Etat, a changé la donne, l'État prenant le dessus sur la DIV.

Pour Y. Dauge, la loi, ou plutôt son esprit, est une affirmation de la *res publica* (la chose publique), incontournable pour lutter contre les « vents contraires ». Il a souligné, par ailleurs le rôle des « grands travaux » dans l'histoire des villes.

Témoignage de Jean Frébault

Jean Frébault relate son expérience à Lyon, après les émeutes intervenues dans les quartiers des Minguettes (Vaulx-en-Velin) et de La Duchère.

Il témoigne de ce que la dimension sociale des questions urbaines est devenue dominante depuis les années 1980, marquant une rupture avec la politique précédente, celle des villes nouvelles, menée dans les années 1960-1970. S'interrogeant sur les rapports que la politique

de la ville entretient entre les niveaux national et local, il remarque qu'il y a de la part des élus locaux l'attente d'une « parole forte » de l'Etat. La circulaire d'Olivier Guichard (1973) sur les tours et les barres d'immeubles a marqué, à cet égard, une prise de conscience, avec une remise en cause du modèle dominant de l'urbanisation des « Trente Glorieuses ». D'où le programme HVS (Habitat et Vie Sociale) lancé en 1977, appliqué, entre autres sites, à Vénissieux et aux Minguettes.

Il se penche ensuite sur l'évolution de la politique de la ville depuis 40 ans et constate une alternance entre le social, l'économique et l'urbanistique qu'il explique par deux raisons principales :

- le décalage entre le rythme d'évolution de la société affectée par la montée du chômage, les effets du multiculturalisme et des radicalisations, d'une part, et celui de la ville, plus lent, d'autre part.
- le fait que l'on demande à la politique de la ville de résoudre des problèmes qui la dépassent, comme ceux liés aux évolutions sociétales.

Il interroge en conclusion sur l'échec, ou non, de la politique de la ville, les avis étant partagés. Le constat d'échec ne lui paraît pas patent. Ainsi, en prenant l'exemple de la mixité sociale, il est indispensable de prendre en compte la complexité du problème, deux types de mixité étant en cause, par l'habitat et l'école, sans qu'on puisse déterminer avec certitude leur impact respectif. Eviter d'enfermer les gens dans leur quartier en favorisant la mobilité pourrait s'avérer plus important.

Table ronde : Présence et absence de la ville dans le débat public

Jean-Pierre Dupont (ancien préfet d'Île-de-France, de la Seine-Saint-Denis, ancien président de Réseau ferré de France)

Christian Devillers (architecte-urbaniste)

Deux questions posées par Guy Burgel : Que penser du « silence » de 2017 sur la ville ? Est-ce vrai et est-ce quelque chose de nouveau ?

Christian Devillers répond qu'il faut partir d'une distinction courante, mais souvent mal comprise entre l'« urbain » et le « social ». Le premier renvoie à ce qui est matériel (élevé, construit), au spatial, aux voies de circulation... Le second à la réalité urbaine (vie scolaire, mobilité sociale, activité culturelle, résidentiel, emploi...). Quand on parle de la ville (dans une campagne électorale par exemple), il s'agit en réalité du social, de l'économique, etc. Parler spécifiquement de la ville serait parler de sa forme c'est-à-dire de son agencement spatial (en perpétuelle évolution) qui interagit avec le social et l'économique, mais ne se réduit pas à eux. La ville est-elle d'abord une forme ou d'abord du « social » ? Cette distinction lui paraît fautive épistémologiquement. En effet, le mode de vie urbain est également présent au fond des campagnes et quand on dit que la ville est d'abord une forme, c'est d'un argument spatial qu'il s'agit, sachant qu'en tant que forme, la ville se transforme.

Ainsi, une vraie politique de la ville consisterait à s'intéresser non seulement aux quartiers sensibles mais aussi à la forme de la ville. Ce que l'on appelle « politique de la ville » ne l'est, en effet, que très partiellement, uniquement quand on démolit, construit, réalise quelques aménagements.

Quant aux métropoles, la question principale qu'elles posent est celle de la centralité.

Jean-Pierre Duport répond que le problème fondamental de la ville n'est pas uniquement celui du logement : les écoles et les transports sont tout aussi importants. La politique de la ville doit être globale. C'est une « politique d'aménagement du territoire ».

Il relève les incohérences du *Grand Paris* qui, de son point de vue, devrait couvrir la région Île-de-France. L'idée de métropole étant un enjeu important doit être pensée à l'échelle de la région. Or, la métropole actuelle, telle qu'elle est définie, ne comprend ni Roissy, ni Saclay. D'autre part, depuis le 1^{er} janvier 2016, elle n'est compétente que sur les trois départements de la « petite couronne » et pas sur Paris, qui cesse d'être un département !

Conclusion générale de Guy Burgel

A l'issue de cette journée, deux questions au moins demeurent ouvertes.

- Celle de la *pertinence du territoire d'une politique de la ville* : même si les frontières de l'urbain et du non urbain, pour ne pas dire du rural, sont devenues plus fluides, il faut tout de même délimiter institutionnellement des territoires de compétences ; la véritable révolution est que c'est le projet qui définit le « bon » territoire, et pas l'inverse ; dans le cas du Grand Paris, selon que l'on privilégie la gestion du quotidien (transports, logement, environnement), la stratégie à long terme (attractivité économique) ou la vision à l'échelle globale (flux mondialisés), le périmètre d'action peut être l'agglomération (l'« unité urbaine »), la région Ile-de-France, ou tout le bassin parisien autour de la vallée de la Seine, qui est concerné.

- Celle de la *légitimité démocratique du pouvoir* : articulation entre les instances élues de gestion, de stratégie et de vision, intéressant de grands territoires (voir supra), et la participation citoyenne des habitants, intéressant de petits territoires (communes, arrondissements urbains).

Compte rendu : Gilles Montigny, Suzanne Paré, Jean-François Serre.

Session du 23 mars 2018

Équité et gouvernement des territoires : des métropoles aux périphéries

Introduction

Guy Burgel (géographe, LGU)

Des mots et des réalités : l'illustration lyonnaise

Guy Burgel (géographe, LGU)

Violaine Girard (sociologue, Université de Rouen)

Egaliser ou polariser ?

- *Une perspective historique*

Marie-Vic Ozouf-Marignier (historienne-géographe, EHESS)

- *Les métropoles : des inventions sans moyens ?*

Françoise Navarre (économiste, Institut d'Urbanisme de Paris)

Le débat d'interprétation

- *Des périphéries au centre, des centres aux périphéries : quel(s) discours(s) sur les inégalités territoriales*

Achille Warnant (géographe à l'EHESS)

- *Taille des villes et performance économique – Une légende urbaine*

Michel Grossetti (sociologue à l'EHESS)

Table ronde : politiques et société face à l'équité

Aurélien Bellanger (romancier, *L'aménagement du territoire, Le Grand Paris*)

Luc Belot (ancien député PS d'Angers)

Patrick Braouezec (président de Plaine Commune)

Pierre Mansat (ancien adjoint au maire de Paris)

Conclusion

Guy Burgel

Collectif de préparation de la session :

Philippe Boudon, Jacques Brun, Galia et Guy Burgel, Patrick Février, Gilles Montigny, Marie-Vic Ozouf-Marignier, Suzanne Paré, Jean-François Serre

Des mots et des réalités : l'illustration lyonnaise

D'après l'atlas « *Un demi-siècle d'urbanisation dans la région lyonnaise (1962-2010)* »
Puca, 2017

1 - Introduction de Guy Burgel

Un paradoxe : l'omniprésence de la ville et son absence dans l'agenda politique.

Deux questions fondamentales :

- Quels périmètres pour les politiques urbaines (périmètres au pluriel selon les objectifs) ?
- Qui a la légitimité de dire ce qu'il faut faire : les élus, les experts, les citoyens ?

À la complexité du réel, répond la dérive des mots :

- **Métropole** :

- *Historiquement*, pendant près de trois millénaires, la métropole fut la « ville mère » de « colonies » urbaines (cf. Athènes par rapport aux villes de la côte d'Asie mineure) ;

- *Sur le plan spatial*, c'est à l'Allemand Walter Christaller que l'on doit la théorie des lieux centraux (*Die zentralen Orte in Süddeutschland* : 1933), selon laquelle la métropole est la grande ville (de niveau inférieur à la capitale) ; en France, c'est en 1963 que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) définit les « métropoles d'équilibre », en réponse à la « macrocéphalie » parisienne ;

- *En économie*, il faudra attendre les années 1980-1990, dans le contexte de la mondialisation, pour voir apparaître la notion de ville « globale » impliquée dans les flux internationaux, notamment financiers (cf. Saskia Sassen avec *The Global City. New York, Londres, Tokyo*, 1991), d'où le terme de « métropolisation » ;

- *En démographie*, dans les années 2000-2010, en France, la métropole (on en dénombre 22 au total) est assimilée à toute grande ville susceptible d'une gestion spécifique par rapport à l'espace rural et aux petites villes (cf. le terme de « métropole déséquilibrante » chez Christophe Guilluy).

- **Périphérie** :

- *En un sens spatial*, la périphérie est opposée au centre, ce qui pose la question des limites entre les deux : distance, densité, continuité, fonctionnalité (cf. la distinction entre unité urbaine et aire urbaine) ;

- *En un sens économique*, ce sont les économistes tiers-mondistes qui, dans les années 1960, se sont emparés de l'opposition centre-périphérie, comme le Brésilien Celso Furtado ou l'Égyptien Samir Amin qui en ont fait un thème de leur critique du système capitaliste.

Sur ces bases, les connotations ont eu tendance à diverger : de la périphérie décriée (banlieue) à la périphérie surdéterminée (*La France périphérique* de Christophe Guilluy, 2014), en passant par la périphérie survalorisée (*l'edge city* créatrice : *La ville émergente* d'Yves Chalas et Geneviève Dubois-Taine, 1997).

C'est ainsi que la dérive du mot s'est accélérée dans le temps et s'est inversée en un demi-siècle, passant de l'équilibre au déséquilibre.

La fluidité des concepts n'est pas moindre que la dérive des mots :

- *Territoire* : renvoie d'abord à l'écologie animale (cf. Marcel Roncayolo : *Territoires*, 2016) ;
- *Gouvernement* : concept institutionnel renvoyant à la verticalité des pouvoirs, opposé à la gouvernance, concept sociétal, expression de l'horizontalité des rapports de pouvoirs ;
- *Différenciation confondue des échelles et des objectifs* dans la réforme territoriale en fonction de :
 - la vision qu'on peut en avoir (exemple de la région des anciennes Organisations d'étude d'aménagement des aires métropolitaines (OREAM),
 - des préoccupations de gestion (cf. notion d'unité urbaine ?),
 - de la participation à la démocratie locale du quotidien (commune, arrondissement urbain ?) ;
- *Équité/égalité, territoriale/sociale, individuelle/collective* : rapport à l'accroissement des inégalités de revenus, de patrimoines, et à la part croissante, toujours négligée, de la richesse individuelle cumulée opposée à la richesse publique, alors qu'on demande de plus en plus aux services publics. (cf. analyses de Thomas Piketty sur les inégalités).

Quant à la complexité du réel, elle est illustrée à travers une brève présentation de séries de cartes animées tirées de l'atlas *Un demi-siècle d'urbanisation dans la région lyonnaise : 1962-2010* (Guy Burgel, Nicolas Ferrand, Puca, 2017, <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/un-demi-siecle-d-urbanisation-dans-la-region-a1326.html>) faisant ressortir les faits saillants suivants :

- *l'espace arbitraire de l'étude (carré de 200 km x 200 km) et le temps long* ;
- *les illusions des représentations cartographiques* :
 - densités démographiques : extension continue,
 - distribution de la population : mouvements systoliques, de contraction/expansion des agglomérations ;
- *la localisation de l'habitat et des emplois* :
 - la croissance continue des résidences principales,
 - la rétractation continue de l'industrie et sa dispersion périphérique,

- l'expansion continue du tertiaire, mais plus concentrée que l'habitat ;
- la société divisée : un monde ouvrier qui se rétracte et se déporte sur la périphérie depuis les années 1980, d'une part, des cadres supérieurs en expansion qui restent à proximité du centre, d'autre part.

Entre la lutte des classes urbaine et la fracture sociale et spatiale, il n'y a pas de rapports univoques, la répartition spatiale et la stratification sociale ne se superposent pas ; jusqu'aux années 1970 la lutte des classes se situait dans la ville ; depuis, elle se déplace dans l'espace : « le périurbain n'est ni de gauche, ni de droite » (cf. Guy Burgel, in *Le Monde*, 9 mars 2012).

2 – Le point de vue de Violaine Girard (sociologue, Université de Rouen)

Alors que, jusqu'au recensement de 1982, on avait assisté au développement des banlieues, c'est le phénomène de périurbanisation qui, depuis, l'emporte. Mais alors qu'entre la fin des années 1990 et 2010 on assiste à un double mouvement contradictoire de périurbanisation et de densification des centres-villes, aujourd'hui, on observe un mouvement de re-centralisation parallèlement à une tendance à la « gentrification ».

L'évolution de la stratification sociale pose le problème du découpage des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) en classes populaire, moyenne et supérieure ; ce sont des catégories hétérogènes et évolutives entre lesquelles se répartissent les ouvriers, les employés, les membres des professions intermédiaires et indépendantes, les cadres. Aujourd'hui, du fait du déclin des classes moyennes indépendantes (paysans, commerçants, artisans), on considère que les employés salariés, catégorie par ailleurs la plus féminisée de la population active, font partie des classes populaires et ce, malgré une tendance à la « moyennisation ».

Relativement à la répartition spatiale des catégories sociales, c'est la catégorie des ouvriers et employés qui apparaît comme étant la plus affectée par la périurbanisation :

- *Concernant les ouvriers*, on constate une stabilisation des effectifs en région lyonnaise, à la différence de ce qui se passe dans d'autres territoires, mais une baisse des effectifs ouvriers non qualifiés, plus dispersés en périphérie.
- *S'agissant de la catégorie des employés*, mieux lotis que celle des ouvriers, il y a lieu de distinguer trois sous-catégories : ceux qui travaillent dans les services, le commerce ou l'administration, mais la tendance à la localisation résidentielle en périphérie urbaine est générale.

De sorte que, conséquence de leur concentration dans les zones urbaines, aujourd'hui, ce sont les cadres qui apparaissent comme étant les plus ségrégués.

Pour Guy Burgel il apparaît que les migrations spatiales sont plus contraintes par les catégories que par les territoires et qu'il faille tenir compte du facteur temps. En ce qui concerne la bascule des employés vers les classes moyennes, il faut considérer que le périurbain a favorisé leur promotion sociale à travers l'accès au logement aidé, facilité par la réforme Barre de 1977 (loi du 3 janvier, réformant l'aide au logement avec l'instauration des prêts d'accession à la propriété (PAP), des prêts locatifs aidés (PLA), des prêts conventionnés et de l'aide personnalisée au logement (APL), ce qui marque le passage d'une politique d'« aide à la pierre » à une politique d'« aide à la personne »)

Egaliser ou polariser ?

1 – Une perspective historique

Marie-Vic Ozouf-Marignier (Historienne-géographe, EHESS)

Imaginaire et interprétation sont dominants dans les travaux universitaires, qui font le constat du creusement des inégalités en France entre : les métropoles en croissance, d'une part, les périphéries, campagnes et petites et moyennes villes qui se dépeuplent, perdent des emplois et se désertifient, d'autre part. Idées reçues déduites d'une carte présentant une diagonale défavorisée, dont un centre à la traîne, formant contraste avec une frange littorale et un couloir rhodanien, prolongé par la vallée du Rhin, riche.

Face à cette situation on a actuellement un *ministère de la Cohésion des territoires* qui a remplacé le *ministère de l'Égalité des territoires* ; le *Commissariat général à l'égalité des territoires*, lui, a gardé son nom après avoir repris les attributions de la *DATAR*. Les missions du nouveau *ministère de la Cohésion des territoires* sont très diverses : le logement, la politique de la ville, le Grand Paris et la politique des territoires, avec les métropoles d'un côté, les centres-bourgs et villes moyennes ainsi que la ruralité de l'autre ; on observe un grand écart entre les premières, prospères, et les seconds, démunis, qu'il faut soutenir et mettre en réseau avec, notamment, le développement du numérique et l'accès aux services publics.

Le discours politique actuel reprend l'idée d'égalité, mais combinée avec l'émergence des métropoles, ce qui crée une tension sur le long terme. On assiste à une oscillation entre : politiques nationales et supranationale (européenne) d'une part, renforcement des polarités et volonté d'égaliser (péréquation) d'autre part. C'est cette tension qui mobilise plusieurs questions relatives au périmètre et à la légitimité des territoires au regard de leurs prérogatives.

Quelques jalons historiques :

1) *Le primat de l'égalité, passion française* (pour paraphraser Alexis de Tocqueville). Mythe fondateur de la Révolution française (*cf.* la création des départements par l'Assemblée constituante en 1790, avec leurs chefs-lieux au centre, dotés d'une représentation politique proportionnelle). Ce qui conduira à régulariser le réseau urbain sous forme de hiérarchie : départements, arrondissements, communes. Ce système va permettre la reconduction d'une armature urbaine hiérarchisée (continuum), les fonctions urbaines en vigueur sous l'Ancien Régime ayant été globalement reconduites, puisque seulement un cinquième des villes promues chefs-lieux de départements n'avaient pas, précédemment, de fonctions administratives. Ce modèle est resté stable pendant deux siècles.

Durant cette période, il va se développer une idéologie contre la grande ville : on passe en effet d'un système où on avait trente-cinq capitales provinciales sous l'Ancien Régime à quatre-vingts après la Révolution française (démultiplication des villes titulaires de fonctions administratives) ; l'objectif étant bien de réduire le poids des grandes villes, à commencer par la première, Paris (expression d'une volonté de rééquilibrage). Le discrédit s'attache aux villes dont la fonction consiste à passer par-dessus l'arrière-pays pour développer des activités au-delà ; c'est l'exemple des villes portuaires qui « enjambent leur arrière-pays », des villes commerçantes, qui seront pourtant pourvoyeuses d'emplois à l'heure de l'industrialisation, opposées aux villes agricoles qui irriguent les campagnes et les animent. Le souci du rééquilibrage et de l'égalisation est dominant ; il peut aller jusqu'à une extrême volonté de dispersion dans l'espace (*cf.* la conspiration de Babeuf, qui voulait disperser les villes, en 1793 et les utopies fouriéristes, avec les phalanstères, quelques décennies plus tard). La « macrocéphalie » de la France est considérée comme un

problème, ainsi que la difficulté de représenter de manière équitable les campagnes et les villes.

2) *Apparition de la notion de capitale régionale à la charnière des XIX^e et XX^e siècles*, qui accompagne le développement des transports (chemin de fer et réseau routier). Prise de conscience de l'existence de villes émergentes, conséquence de la croissance de l'économie en rapport avec l'industrialisation, dont la concentration de masses populaires en leur sein inquiète en raison des troubles qu'elles sont censées provoquer. Ambivalence de la perception de la grande ville, faite d'attraction et de rejet. Les projets de réforme vont se multiplier dès les années 1860, mais ne se concrétiseront qu'au début du XX^e siècle avec les tentatives de regroupement économique autour des Chambres de commerce et d'industrie (préfiguration, en 1917, avec la circulaire Clémentel relative aux circonscriptions régionales, qui ressemblent aux futures régions de programme).

3) *Obsession de la prédominance parisienne : « Paris et le désert français »*. Le mot d'ordre est à la décentralisation. Exemple de la décongestion des centres industriels, préoccupation de l'entre-deux-guerres et de la période de l'Occupation rejoignant le souci d'éloigner les activités productives des frontières (Nord et Est, notamment) et de protéger Paris : décentralisation industrielle et décongestion des centres urbains sous l'Occupation allemande, au niveau *macro* et à celui de la hiérarchie urbaine en s'appuyant sur les villes de province. Le vocabulaire mobilisé alors va dans le sens de la dispersion territoriale et non de la polarisation. Jean-François Gravier, dans *Paris et le désert français* (1947), va dans ce sens en opposant Paris aux régions et en cherchant à ressusciter les *pays* pour leur valeur sociale, la métropolisation régionale devant prendre appui sur la fonction organique des pays ; la loi Pasqua renouera quelque peu, en 1995, avec cette idéologie. Un autre ouvrage important de cette époque, qui suit la même inspiration : Gabriel Dessus, Pierre George, Jacques Weulersse, *Matériaux pour une géographie volontaire de l'industrie française*, 1949.

4) *Les métropoles d'équilibre*. Pierre George parlera, dans un article de 1967, de « province stérilisée » ; il en déduira qu'il fallait que les régions soient « recolonisées » par les métropoles. De dix-huit métropoles, on est passé à huit métropoles d'équilibre (Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Nancy, Nantes) par souci de s'aligner sur les autres pays européens, l'Allemagne (avec ses *länder*) et l'Italie (avec ses grandes régions) notamment. On veut réanimer l'activité régionale et locale. Le rééquilibrage tient compte désormais de l'échelle européenne. L'égalisation n'est pas pour autant absente des préoccupations, centrées sur la revitalisation de la vie régionale et locale. Les grandes agglomérations sont mises en balance avec les petites villes.

5) *Ambiguïté des politiques régionales européennes*, avec un objectif de lutte contre les inégalités à l'intérieur des pays et entre eux (*cf.* rôle des fonds structurels européens, comme le Fonds européen de développement régional, FEDER). C'est dans ce contexte qu'apparaît l'expression de « cohésion économique et sociale », d'abord, puis « territoriale » à partir des années 2000 (*cf.* le *Schéma de développement des stratégies locales*, fondé sur l'objectif de réduction des inégalités).

Par ailleurs, l'*Europe des stratégies* se met en place : « stratégie de Lisbonne » en 2000 pour faire de l'Union européenne « la région la plus compétitive et la plus dynamique du monde », en encourageant la croissance et en développant l'emploi dans le cadre de la mondialisation et de la concurrence internationale. Cette politique sera encore renforcée après la crise économique de 2008 avec l'*Europe 2020* comme objectif. Deux échelles sont

ainsi prises en compte : intra-européenne pour la cohésion, mondiale avec le développement des « pôles de croissance ». Il y a bien concomitance entre la politique nationale et celle de l'Union européenne qui balance entre stratégie de compétitivité fondée sur la croissance des métropoles et stratégie d'égalisation fondée sur la revitalisation des villes petites et moyennes.

En conclusion, on est bien en présence d'un « style à la française » des politiques territoriales ; elles cherchent à s'inscrire dans la concurrence internationale tout en ménageant l'équité. La « passion pour l'égalité » ne doit pas faire obstacle au développement de la capitale relayé par celui des métropoles régionales ; c'est le seul système à même de soutenir la croissance et de rivaliser avec les métropoles mondiales.

2 - Les métropoles : des inventions sans moyens ?

Françoise Navarre (économiste, Institut d'Urbanisme de Paris)

Le dilemme de l'égalisation et de la polarisation territoriales auquel les pouvoirs publics sont confrontés est tributaire du maillage territorial et de la fiscalité locale. Celle-ci a été réformée en 2009, avec le remplacement de la *taxe professionnelle (TP)* par la *contribution économique territoriale (CET)*, dont les deux composantes sont désormais la *cotisation foncière des entreprises (CFE)* et la *cotisation à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)* – à l'exclusion donc des salaires –, auxquelles s'ajoute, pour les entreprises de réseau, une *imposition forfaitaire (IFER)*. Dans ce contexte institutionnel et dans une conjoncture économique contrainte, le problème est de faire mieux tout en procédant à des économies de moyens, ce en jouant sur le maillage territorial. C'est la justification donnée aux regroupements de communes – dont les métropoles – poursuivant un objectif de mutualisation, sachant que le développement économique est censé être entraîné par les métropoles. Encore faudrait-il que les moyens financiers dont elles disposent soient à la hauteur de ces objectifs, ce qui n'est pas le cas. C'est aussi une question de mise en cohérence de ces moyens avec une hiérarchie d'échelles territoriales à même de s'inscrire dans une économie concurrentielle confrontée à la mondialisation.

Pour mémoire, le produit de la fiscalité locale, qui se décompose en *fiscalité des ménages* et *fiscalité des entreprises*, représente 60 % des ressources des collectivités locales. Si la réforme de la fiscalité locale des entreprises a favorisé celles du secteur industriel, il s'en faut de beaucoup que les collectivités locales aient toujours gagné au change.

1) Il y a, d'abord, contradiction entre le portage de la croissance économique par les intercommunalités, dont les 21 métropoles (plus le Grand Paris), et la distorsion entre une fiscalité communale, qui repose sur les ménages, et une fiscalité des entreprises, instituée à l'échelle intercommunale :

– *S'agissant des produits fiscaux* des métropoles, ils représentent 23 % des produits fiscaux de l'ensemble des intercommunalités, tous statuts confondus ; cette proportion correspond à leur poids économique, démographique et en termes d'emploi. Situation, donc, relativement normale, signifiant que les métropoles ne sont ni plus ni moins dépendantes de la fiscalité que les intercommunalités dans leur ensemble.

– *Du point de vue des contribuables*, quelles sont les catégories qui financent les ensembles métropolitains ? La *fiscalité des ménages* représente plus de 60 % de la

fiscalité des ensembles métropolitains, celle des entreprises à peine 40 %. Cette structure des prélèvements est conforme à celle des intercommunalités dans leur ensemble. Il n'y a pas de différence, sur ce plan non plus, entre les métropoles et les autres intercommunalités : les ressources des intercommunalités, dont celles des métropoles, dépendent plus des ménages que des entreprises, donc de la valeur des logements et des biens fonciers plus que de l'activité des entreprises (valeur ajoutée) ; s'agissant des métropoles, cela est en contradiction avec leur vocation économique, ce qui pose la double question de la légitimité du financement des aménagements économiques des collectivités locales majoritairement par les ménages, d'une part, de la cohérence des politiques publiques, d'autre part.

– *Quant aux taxes foncières (bâties et non bâties)*, elles restent largement entre les mains des communes, la fiscalité métropolitaine étant dépendante à plus de 60 % des collectivités de proximité, communes ou groupements de communes. Les communes restent les premiers agents financiers au sein des métropoles ; cela pose aussi un problème de gouvernance : l'ajustement de la fiscalité locale aux besoins de l'économie régionale échappe en grande partie aux métropoles.

- 2) *Si l'on prend en considération le poids de la fiscalité des ménages*, on constate que les métropoles arrivent en tête ; les ménages y payent plus d'impôts locaux (en euros par ménage) que dans les autres territoires. À l'inverse le poids de la fiscalité des entreprises (en euros par emploi) est moindre dans les métropoles que dans les autres territoires. Paradoxe : alors que ce sont les entreprises qui créent la valeur ajoutée, elles payent moins d'impôts que les autres contribuables.
- 3) *En ce qui concerne les bases d'imposition*, on observe que celles sur lesquelles reposent la taxe d'habitation et les taxes foncières, maîtrisées par les communes, sont plus élevées dans les territoires métropolitains que sur l'ensemble du territoire national en raison de la valeur des logements et du foncier qui y est supérieure à ce qu'elle est ailleurs. Les ressources des métropoles sont assises sur les bases de la fiscalité des ménages, qui y sont plus abondantes que dans les autres territoires. Et ces bases d'imposition n'ayant pas crû plus rapidement dans les métropoles que dans les autres territoires, il en résulte que les premières vivent sur une richesse acquise qui ne progresse pas au même rythme que leurs besoins induits par le développement économique. À l'inverse, les bases d'imposition représentées par l'immobilier d'entreprise sont moins importantes dans les territoires métropolitains que dans les autres territoires. Les métropoles, qui sont proactives dans des stratégies d'aménagement, d'immobilier d'entreprise et de développement territorial, souffrent, en conséquence, d'un déficit de fiscalité ; elles sont désavantagées par rapport aux autres intercommunalités, qui disposent en général de bases d'imposition élargies. Si les métropoles veulent conserver une carte à jouer dans l'avenir, elles doivent dynamiser, de manière équilibrée, à la fois leur économie productive et leur économie résidentielle.
- 4) *S'agissant du taux d'imposition appliqué par les métropoles*, il est en moyenne supérieur à celui appliqué par les autres intercommunalités. Les contribuables y étant plus pressurés, elles sont d'autant plus réticentes à augmenter les impôts de

crainte de faire fuir les entreprises ou de les dissuader de s'installer. De sorte que la pression fiscale a tendance à rester étale. C'est un levier d'action qui reste inutilisé, la concurrence entre territoires dissuadant de s'en servir. Dans la perspective de la disparition de la taxe d'habitation, la question reste en suspens.

- 5) **Concernant la structure de la fiscalité locale**, comme rappelé précédemment, la réforme a remplacé la *taxe professionnelle (TP)*, partiellement assise sur les salaires, par la *contribution économique territoriale (CET)*, en partie basée sur la valeur ajoutée. Or celle-ci est totalement administrée, *i. e.* calculée à partir de la valeur ajoutée par les entreprises, puis ventilée par les services fiscaux entre les collectivités locales. Ce qui veut dire que les élus locaux n'ont pas de prise sur cette part de la fiscalité locale; celle-ci représente environ le tiers de la fiscalité sur les activités économiques et elle est inférieure dans les métropoles à ce qu'elle est en dehors. Il s'agit d'un paradoxe puisque les emplois métropolitains créent une forte valeur ajoutée.

À cela il faut ajouter que les compensations qui sont concédées aux collectivités locales par l'État – lesquelles sont censées compenser les pertes de recettes consécutives au passage de la TP à la CET – non seulement sont insuffisantes pour les couvrir, mais sont en diminution malgré les promesses de stabilisation. Or l'augmentation de la part des dotations de l'État par rapport à leurs ressources propres a pour conséquence d'accroître leur dépendance vis-à-vis de l'État et de restreindre en conséquence leur marge de manœuvre.

En conclusion, on peut dire que si la catégorie des métropoles n'est pas homogène, celles-ci sont globalement désavantagées sur le plan des moyens financiers ; ils ne sont pas à la hauteur de leurs ambitions concernant le développement et l'aménagement de leur territoire. C'est en ce sens que **la création récente des métropoles est une « invention sans innovations »** et que les leviers d'action dont elles devraient disposer pour faire face à leurs responsabilités économiques et sociales sont déficients faute de moyens financiers correspondants. Aussi bien, si elles souhaitent malgré tout engager des projets ambitieux, est-ce au prix d'un surcroît de rigueur budgétaire ? Et le dilemme auquel, dans un contexte de concurrence nationale et internationale, elles sont confrontées – entre poursuite du développement et réduction des inégalités – risque de perdurer : entre croissance et équité, quel objectif privilégier ? De plus, aux inégalités intra-métropolitaines, entre les périmètres d'agglomération et leurs *hinterlands* régionaux, viennent s'ajouter des inégalités inter-métropolitaines redoublant la question de la solidarité territoriale.

La distorsion entre développement économique territorial et fiscalité locale en France grève la capacité des métropoles à s'adapter à un environnement économique de plus en plus exposé à la concurrence internationale.

Guy Burgel fait trois remarques :

- 1) On comprend bien, à travers cet exposé, pourquoi la France rencontre un problème : capitale d'un Etat centralisé, Paris doit redistribuer à l'échelle nationale, tout en assumant sa suprématie dans un contexte de compétition mondiale.

- 2) Ce qui frappe, ce sont les discordances de temps : 1947, parution de *Paris et le désert français* de J.-F. Gravier ; 1963, création de la DATAR ; 1982-1983, lois de décentralisation, au moment même où la mondialisation rebat les cartes et justifierait un renforcement de la centralité.
- 3) La question de l'équité est également posée dans la mesure où, dans les métropoles, les ménages contribuent à raison de 60 %, avec pour résultat une compétitivité qui n'est pas au rendez-vous. La puissance publique est-elle capable de poser des règles d'équité ? Où est l'intérêt général et comment l'imposer face aux intérêts privés ?

Les débats d'interprétation

1 - Des périphéries au centre, des centres aux périphéries : quel(s) discours(s) sur les inégalités territoriales ?

Achille Warnant (géographe, EHESS)

La notion de « France périphérique » a été popularisée par Christophe Guilluy, géographe de formation et consultant indépendant (*cf.* son travail sur Nevers). Selon lui, il y a des fractures territoriales qui se creusent opposant la France des métropoles, qui profiterait de la mondialisation, et la France des périphéries qui, au contraire, en pâtirait ; entre elles, l'écart se creuserait. Il s'agit d'une catégorisation très débattue dans les médias, dans les universités et qui a été récupérée par les politiques (exemple de Manuel Valls, alors Premier ministre, avec l'évocation de l'« apartheid territorial » et d'Emmanuel Macron dans son livre *La Révolution*).

Pourquoi ce succès ? Qu'en est-il du *Grand Paris* ?

Définition de « périphérie » dans le Larousse : ce qui est situé sur « le pourtour de quelque chose ». Il en est ainsi de la banlieue opposée aux centres-villes. Le modèle centre/périphérie valorise la notion de distance.

Roger Brunet insiste sur la discordance entre le sens géométrique et relationnel du mot, ce dernier sens mettant l'accent sur les rapports hiérarchiques de domination.

Ch. Guilluy (La France périphérique, 2014) cherche à mettre au grand jour les inégalités territoriales grâce à ce qu'il appelle la « nouvelle géographie sociale », l'objectif étant de mettre en lumière l'émergence d'une contre-société. D'où sa critique des cartes de l'INSEE qu'il appelle, par dérision, « cartes d'état-major » servant à faire la guerre. En conséquence, cet auteur se propose de construire une géographie des inégalités fondée sur des « indices de fragilité » définis par rapport à une moyenne.

Pour Laurent Davezies, économiste (La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, 2012), les inégalités économiques seraient en France à l'origine d'une véritable « fracture territoriale » ; il s'agit d'une fracture plurielle, puisqu'on serait en présence de quatre France : une *France productive, marchande et dynamique* représentant à peu près 36 % de la population, une *France non productive, mais dynamique tournée vers le tourisme* (44 % de la population), une *France productive, marchande et en difficulté* (16 % de la population concentrée dans le nord-ouest) et une *France non productive, non marchande et en difficulté* (12 % de la population). L'économie mondiale évolue et la réalité française également, mais cette dernière est partagée entre une logique d'inégalité des territoires et une logique de croissance économique difficilement conciliables, sauf à faire appel à la péréquation financière et fiscale.

*Pierre Veltz, ingénieur des Ponts et Chaussées et économiste (Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel, 1996, 2005 ; Paris, France, monde. Repenser l'économie par le territoire, 2012), présente aussi, dans ce qu'il appelle une « économie d'archipel », une France fracturée, mais, principalement, entre Paris et le reste du territoire national, assimilé à un archipel ; l'opposition se situe entre les métropoles assises sur une économie mondialisée et des espaces interstitiels vivant de transferts. Il démontre que les métropoles ont plus tendance à communiquer horizontalement entre elles que verticalement avec leur *hinterland*. Pour P. Veltz, les inégalités sont présentes au sein même des métropoles, où se concentrent les activités, au point de se couper de leur arrière-pays. D'autre part, il met l'accent sur l'importance des « lieux » sur lesquels reposent les « liens » humains de proximité, démontrant que l'opposition entre compétitivité et solidarité n'est pas une fatalité.*

Hervé Le Bras, démographe (Atlas des inégalités. Les Français face à la crise, 2014), dresse, pour sa part, l'image d'une France fracturée en s'appuyant sur la répartition des catégories sociales, les niveaux de revenu, le chômage, l'immigration... Il fait ressortir deux grands axes d'inégalités : un axe de métropolisation sur lequel se concentrent les richesses et un axe représentant les différences régionales. Mais il se refuse à réduire la représentation de l'économie et de ses inégalités à la seule cartographie.

Qu'en est-il donc de la cartographie ? Son rôle doit permettre d'illustrer des réalités complexes, politiques, économiques, sociologiques,... permettant de montrer les interdépendances entre les dimensions multiples d'un territoire ; compréhension vive et pertinente d'un espace avec ses inégalités territoriales. Pour cela, il est nécessaire de mobiliser des indicateurs spécifiques comme la répartition des catégories sociales dans l'espace, le taux de chômage, le taux de pauvreté, le taux de logements sociaux, de logements vacants, etc. Il n'empêche que la cartographie, comme les statistiques, est toujours la représentation d'un point de vue subjectif. Chez Ch. Guilluy, par exemple, on peut se demander si les cartes ne sont pas parfois dressées avant tout pour confirmer des hypothèses. Tout découpage est, en effet, artificiel et n'échappe pas aux effets de seuil et de distorsions d'échelles, de même que la catégorisation des couches sociales et les mesures utilisées pour représenter la réalité ne sont jamais neutres. Il en est notamment ainsi des « indicateurs de fragilités » présentés par Ch. Guilluy ; pour être parlants, ils n'en sont pas moins arbitraires : il y a une dépendance du cadre d'analyse et du maillage territorial adoptés.

Aujourd'hui, les chercheurs ont, d'autre part, tendance à ne plus se contenter de dresser des cartes statiques mais, comme H. Le Bras, à prendre en compte la dynamique des territoires. On ne raisonne plus seulement en termes de hiérarchie, mais aussi en termes d'évolution. Par exemple, concernant les villes moyennes, si on rapporte les observations à la moyenne de cette catégorie de villes, ce ne devrait jamais être sans savoir que cette moyenne évolue. Il n'y a pas d'échelle idéale, et, pour serrer au plus près la réalité, il importe, après avoir isolé les données auxquelles on s'intéresse, de les réinscrire dans leur contexte et de situer les observations faites dans le temps.

D'où, également, la nécessité, confrontée à la diversité des territoires, de prendre du recul pour être en mesure d'en apprécier le potentiel. C'est la raison pour laquelle Emmanuel Macron, lors de la *Conférence nationale des territoires*, en juillet 2017, a justifié le retrait de l'État : il convient de remplacer l'*État providence* par un *État animateur* plus compatible avec des territoires autonomes, non dépendants de secours de l'État.

2 - Taille des villes et performance économique : une légende urbaine

Michel Grossetti (sociologue, EHESS)

On ne peut pas déduire de la taille d'un territoire son devenir économique. Prenant connaissance des réflexions tournant autour du sujet, on n'échappe pas à un constat de dissonance appelant un approfondissement de la question. Comme le faisait remarquer Robert King Merton, les sociologues disent, soit des choses vraies, mais peu intéressantes, soit des choses intéressantes, mais souvent pas très vraies. Ici, il s'agit d'un discours incessamment repris, qui fonctionne, ainsi que l'a par ailleurs exprimé Aurélien Bellanger, comme des mythes.

Concernant la métropolisation, il n'y a pas de définition unanimement partagée, la qualification de métropole étant toute relative. Beaucoup de discours lient la performance économique d'un territoire à sa densité ; la diversité de la population en résultant étant censée favoriser l'innovation, facteur de croissance économique dans une économie mondialisée reposant sur la compétitivité. C'est dans ce cadre d'analyse que les villes, parce qu'elles concentrent la population, sont considérées comme des acteurs économiques, à même de capter les ressources nécessaires au développement territorial.

Un des indicateurs les plus utilisés à cet égard est le produit intérieur brut (PIB) par habitant pour une échelle donnée, ville ou région, sans se demander si on ne serait pas en présence d'un effet de composition regardé comme substantiel : on agrège des éléments dont on fait une moyenne considérée comme significative. En fait, les variations du PIB régional ou local sont liées aux types d'activité qui s'y trouvent. Or, le PIB est calculé à partir de la valeur ajoutée en fonction de la masse salariale, et la productivité est d'autant plus grande que la masse des salaires versés est importante. D'où la question de savoir si le salaire est une mesure représentative de la productivité, sachant, par exemple, que la productivité apparente de Paris par rapport à la province résulte d'un effet de composition. Ainsi, a-t-on pu constater que, parmi les catégories socioprofessionnelles de l'ancien département de la Seine, le niveau des salaires de professions liées au monde de la finance ou ceux associés à la présence des sièges sociaux de grandes entreprises avait « tiré » l'ensemble des salaires vers le haut, valorisant d'autant la productivité apparente. De même, certaines régions frontalières sont-elles « tirées » par les salaires de pays voisins plus riches, comme la Suisse ou l'Allemagne. Les résultats des modèles construits sur ces bases résultent donc d'un effet de composition qui est issu de la présence de diverses professions qui produisent des différences interprétées en termes de productivité.

En ce qui concerne plus particulièrement les publications scientifiques, cette mythologie de la concentration est très prégnante. Mais, si cela correspond à une certaine réalité (La plus grande part des activités scientifiques est en effet concentrée dans un nombre limité de villes), d'une manière générale on assiste plutôt, à l'échelle mondiale, à un processus de déconcentration des publications et à un rééquilibrage global dû à l'augmentation du nombre d'étudiants et de chercheurs. Les enquêtes montrent, par ailleurs, que le nombre de publications par chercheur dans une ville donnée ne dépend pas du nombre de chercheurs qui y travaillent et qu'il n'y a pas d'effet de « masse critique » en termes de concentration géographique d'effectifs sur la productivité des chercheurs. Le nombre de chercheurs en physique théorique travaillant au bureau des brevets de Berne en 1905 témoigne du même phénomène (Einstein était le seul à s'intéresser à cette matière dans cette institution). En France, on constate que la part de Paris dans le total des publications françaises tend à diminuer, alors que celle des villes moyennes s'accroît du fait qu'on y a recruté plus de chercheurs (effet démographique).

D'autre part, on a cru que les contextes nationaux, qui sont des marchés du travail,

s'effaçaient au profit de réseaux mondiaux, alors qu'en fait, ce qui s'accroît, ce sont les collaborations, qu'elles soient nationales ou internationales. L'internationalisation n'efface donc pas l'appartenance à un espace scientifique national.

En conclusion, on peut dire que ces croyances touchant à la métropolisation, aux effets de la concentration, aux bienfaits de la mobilité, à la productivité... ont tendance à fonctionner comme des réseaux qui comportent certes des éléments pertinents. Mais, à force de styliser des résultats pour faire du sens, de chercher à intéresser au préjudice du vrai, on aboutit à des énoncés faux qui se renforcent mutuellement. D'où la nécessité d'en débattre.

Discussion

Guy Burgel : Concernant le problème posé par la cartographie : on n'a pas le droit de traduire un phénomène social sur une carte par trames étendues sur des surfaces. En stricte logique cartographique, on ne peut, au moyen d'une telle carte, qu'exprimer une densité ; rapporter une population active à une surface cantonale ou départementale n'a pas plus de sens que de représenter, par exemple, un indice de pauvreté sur une carte sans pondération des nombres absolus, car pour une même couleur il peut y avoir peu ou beaucoup de pauvres, mais qui sont très pauvres : les politiques et les moyens financiers à mettre en œuvre ne seront pas identiques.

La construction d'une carte est un art exigeant qui demande de la rigueur, sauf à lui faire dire n'importe quoi. Il faut également se garder de « l'illusion spatiale » : on n'a pas le droit de déduire une causalité de deux phénomènes ayant la même cospatialité. De même, ce n'est pas parce que deux éléments se produisent en même temps qu'ils sont forcément dans un rapport de causalité. On est confronté au même problème avec le « gradient d'urbanité » imaginé par Jacques Lévy.

Sans doute y a-t-il une certaine relativité des sciences sociales, lesquelles ne sont peut-être pas exactes, mais le moins qu'on puisse en attendre est qu'elles s'appuient sur une méthode rigoureuse.

Un intervenant : Il y a bien une opposition, en France, entre les métropoles et l'ensemble constitué par les villes moyennes et petites, phénomène constitutif de la métropolisation, et il y a, de ce fait, une inégalité socio-économique indéniable qui se traduit en termes spatiaux.

Michel Grossetti : Ce n'est pas parce qu'un énoncé est questionné qu'il est faux, mais il y aurait une erreur d'interprétation à transformer un effet de composition en effet de substance. C'est ainsi que le constat d'une moyenne élevée d'indice de richesse n'empêche pas qu'il y ait des gens très pauvres et, quand on raisonne sur des territoires sans être attentif à la complexité des phénomènes, on risque de transformer une agrégation de données en une réalité essentielle. Mais ce n'est pas là une spécificité des sciences sociales : c'est ainsi qu'en jouant sur des contrastes visuels, on a fait apparaître un trou dans la couche d'ozone, alors qu'il n'y en a fait jamais eu d'absence totale de ce gaz, mais cela a permis d'attirer l'attention sur un phénomène -- bien réel dans ce cas -- de fragilisation de cette couche.

Guy Burgel : Une carte n'étant qu'un outil, la question que l'on doit se poser est celle de sa pertinence pour l'analyse du phénomène observé. Le problème est celui de la causalité : on ne

peut pas considérer, comme Saskia Sassen, qu'une métropole est riche parce qu'on constate un effet de masse en termes d'investissements financiers. D'autres paramètres, qu'il ne faut pas négliger, interviennent, dont le facteur culturel n'est pas des moindres.

Achille Warnant : Il ne s'agit pas de sous-estimer l'intérêt du recours à la cartographie qui peut être très utile, mais de prendre garde à l'impact de l'échelle sur ce qu'on étudie.

Michel Grossetti : Il y a beaucoup de théories fausses, mais intéressantes, notamment dans le domaine des études portant sur l'action publique. L'échelle géographique ne suffit pas pour rendre compte d'un phénomène social, il faut également intégrer le facteur temps. Par exemple, parmi les grandes villes de France, Toulouse enregistre la plus forte croissance dans la période récente. Pour comprendre la situation actuelle de cette ville, il faut remonter à la mi-XIX^e siècle, avec l'industrialisation, puis l'arrivée de l'aéronautique ; l'évolution des universités, qui vont former en masse des ingénieurs, puis, bien plus tard la décentralisation de plusieurs établissements du secteur spatial, qui vont recruter localement et offrir un marché propice aux industries à forte composante technique. La compréhension des phénomènes sociaux, économiques, passe par la prise en compte de leur complexité à différentes échelles d'espace et de temps.

Un intervenant : Cela veut dire aussi qu'il faut tenir compte non seulement des externalités positives, mais également négatives.

Guy Burgel : En matière de performance mondiale, il faut comparer ce qui est comparable ; il est, par exemple, dangereux de comparer sans précaution deux capitales aussi différentes que Paris et Tokyo sans s'interroger sur les échelles spatiales et les instruments de mesure correspondants (cf. les riches *Yearbooks Global Power City Index* de la Fondation japonaise Mori) ; la question, épistémologique, soulevée est celle de la possibilité d'une cartographie dynamique devant permettre de superposer l'épaisseur du temps à la spatialisation pour l'analyse d'un phénomène social.

Table ronde

Politiques et société face à l'équité

Aurélien Bellanger (romancier, auteur de *L'Aménagement du territoire*, 2014, *Le Grand Paris*, 2017)

Luc Belot (ancien député PS d'Angers)

Patrick Braouezec (président de Plaine Commune)

Pierre Mansat (ancien adjoint au maire de Paris)

Question de Guy Burgel à Pierre Mansat : Vu de Paris, donc du « centre du centre », comment peut-on traiter de la question territoriale et, notamment, de celle des inégalités ?

Pierre Mansat : Il faut bien distinguer le passé et la réalité d'aujourd'hui. L'argent se répand sur Paris de façon incroyable. Il n'y a, en effet, jamais eu autant d'argent du monde entier qui cherche à s'investir sur Paris. Cela conduit à une réalité que l'on peut qualifier d'un peu obscure. Les droits de mutation sur l'immobilier représentent 1,5 milliard d'euros en 2017. On peut dire, au risque de la tautologie, que « là où cela va bien, ça va bien » : exemple de l'Ouest parisien où se déversent des masses d'argent considérables qui aggravent la situation du point de vue des inégalités territoriales. Il n'y a pas réellement de redistribution de cette richesse sur l'ensemble métropolitain. Des communes et territoires de la région parisienne restent à l'écart de ce développement et connaissent des situations de pauvreté et de précarité dramatiques, alors qu'il n'y a jamais eu autant d'argent. Le *Grand Paris* a été conçu avec l'idée de rompre avec ces inégalités. Mais, en dépit de systèmes de péréquation, comme le Fonds de solidarité ou le financement des transports, entre autres, la question n'est pas résolue. Malgré les efforts consentis pour la rénovation des quartiers, l'emploi, ..., en un mot, la promotion d'une ville moderne, la métropolisation n'est pas régulée. On peut se reporter au rapport de la *Fondation Jean Jaurès* dénonçant l'entre-soi des couches moyennes-supérieures à Paris, qui n'a jamais été aussi fort. Les années 1997-2017 sont les années de la montée en puissance de cet entre-soi. Malgré le travail en commun fait depuis 2016, on est très loin du compte pour maîtriser le phénomène de métropolisation. À titre d'exemple, la perspective de prolongement de la ligne 11 du métro entraîne une explosion considérable du coût de l'immobilier, et il n'y a pas de discours mobilisateur qui interpelle cette situation ; on fait l'impasse sur cette réalité. Résultat : on constate une augmentation du pourcentage des cadres et une diminution parallèle de la population étrangère. On est en présence d'un mécanisme extrêmement préoccupant.

GB: Tu pointes la responsabilité du politique dans ces dérives. Mais, la Ville de Paris n'a-t-elle pas toujours voulu se tenir en retrait des dispositifs de la politique de la ville, alors qu'elle était motrice en la matière, et cela ne lui a-t-elle pas porté préjudice ?

PM : C'est que les rapports entre Paris et la banlieue sont un peu compliqués. Vue de la banlieue, Paris est encore vécue comme une ville dominatrice, malgré ses tentatives d'aller contre cette tendance historique. En cause, une particularité : les villes de banlieue ont, en moyenne, quelque 30 000 habitants, alors que Paris en compte 2 200 000, avec un budget de 9 milliards d'euros, 50 000 fonctionnaires et des instruments d'administration puissants ; autant d'éléments qui rendent difficile un rapport harmonieux, en dépit des efforts considérables faits par la Ville dans tous les domaines. Voir, dans ce sens, la politique volontariste de construction de logements sociaux en vue d'y retenir les classes populaires, et ce, malgré le coût du foncier *intra-muros*. La volonté politique n'a cependant pas eu les effets qu'on aurait pu en escompter, bien qu'un mouvement ait été enclenché sous la présidence de Nicolas Sarkozy, avec le *Grand Paris Express*. Mais, à l'époque, le maire, Bertrand Delanoë, estimant que les rapports entre Paris et la banlieue n'étaient pas suffisamment mûrs, n'a pas voulu prendre la présidence de *Paris Métropole*.

GB: L'histoire parisienne étant spécifique, ne serait-elle pas à reprendre ?

PM : La suppression du département de la Seine en 1964 a contribué à accentuer la coupure entre Paris et la banlieue. La politique urbaine, des années 1970 aux années 2000 a été précipitée dans un « trou noir ». La Ville de Paris s'est enfermée dans sa ceinture, expulsant les couches les plus populaires à la faveur des rénovations urbaines et des réhabilitations de l'habitat. Or c'est très compliqué de revenir en arrière. Les conseils départementaux vivant

toute évolution comme impossible, à partir de 2000, il a fallu compter sur quelques maires novateurs pour s'atteler à la tâche. S'il y a eu, en conséquence, des évolutions en mieux, on est encore très loin du compte.

Guy Burgel s'adressant à Patrick Braouezec : La Seine-Saint-Denis est un des fleurons de la « marguerite Île-de-France ». Vu de l'autre côté du périphérique, comment perçoit-on la situation ?

Patrick Braouezec : Parlons de *Plaine commune* qui regroupe 9 communes de la Seine-Saint-Denis. Je ne suis pas vraiment d'accord pour considérer la période qui s'est écoulée depuis 2000 comme un « trou noir ». Au début des années 1990 a été publié le livre blanc de Michel Rocard sur l'aménagement du territoire et, notamment, sur l'Île-de-France et son cœur. Mon prédécesseur à la mairie de Saint-Denis (Marcelin Berthelot) en a saisi l'opportunité pour affirmer que ce territoire, préfiguré dès 1985 par le syndicat intercommunal *Plaine Renaissance*, était un lieu qui pouvait compter économiquement. On considérait alors, non sans courage pour des communistes, que l'ère industrielle était close et qu'il fallait passer à autre chose. On n'a rien contre Paris, mais on considère qu'on a notre propre rôle à jouer. Plutôt que sur le schéma de la « marguerite », on s'appuyait sur l'idée de « mosaïque » pour défendre le concept de *cocentralité*. Bertrand Delanoë avait bien pris conscience que le développement se faisait hors les murs parisiens. Il faut accepter l'existence de différentes centralités : *La Défense*, la *Plaine Saint-Denis* autour du *Grand Stade*, etc., qui avaient leurs histoires, leurs identités et spécificités, à partir desquelles le *Grand Paris* devrait se construire, et non pas selon un schéma radioconcentrique. On ne conçoit pas l'équité dans le sens d'une *discrimination positive*, mais d'une *égalité de traitement* en termes de politiques de droit commun, vu qu'aujourd'hui on est discriminé (cf. le déficit de la Seine-Saint-Denis, proportionnellement au nombre d'habitants, concernant les crédits de droit commun, le nombre de policiers, d'enseignants, ...).

Il faut prendre la question de la métropolisation de manière plus globale, en ce sens qu'on est au cœur d'une révolution sociétale et technologique, qui doit amener à penser différemment la ville, la métropole en particulier. La question du travail devrait être au cœur de nos réflexions. Il n'y a pas, aujourd'hui, de métropole en France qui est sous un régime de régulation publique. Or, de nos jours, le marché s'intéresse beaucoup plus aux métropoles qu'aux nations parce qu'elles sont le lieu où se concentrent les richesses. Au lieu de « métropole attractive », ne devrait-on pas plutôt parler de « métropole rayonnante », *i. e.* d'une métropole qui diffuse la richesse ? La notion de métropole renvoie non seulement à des richesses, mais aussi à des populations affectées par des inégalités territoriales. Enfin, d'une manière plus globale, n'aurait-on pas encore la possibilité de concevoir un exemple de métropole qui ne soit ni exclusive, ni ségrégative ? Toutes les métropoles du monde fonctionnant sur ce mode, le défi est d'en concevoir une qui soit inclusive, non ségrégative, qui ne cherche pas à entrer en compétition avec les autres, mais s'efforce de travailler sur les complémentarités.

Le *Grand Paris* se construira à partir de sa diversité, alors que la tendance serait plutôt aujourd'hui d'homogénéiser, d'en faire un territoire sans saveur ni couleur. On est donc en face d'un bel exercice à venir et il faut espérer que le président de la République ne reviendra pas sur les décennies antérieures qui ont fait la preuve de leur inefficacité à réduire les inégalités. Il importe que des élus de couleurs politiques différentes puissent travailler sur un

projet commun en étant solidaires sur les questions sociales. Le réseau de transports en commun drainant la Seine-Saint-Denis, les vingt-quatre quartiers retenus en rénovation urbaine Borloo, le projet de village olympique dans la cadre de la candidature aux jeux Olympiques de 2024, doivent leur existence au fait qu'au niveau local les politiques ont parlé d'une même voix. C'est, alors que *Plaine Commune* est le territoire le plus pauvre de France en termes de revenu fiscal par habitant, la condition d'une dynamique territoriale, économique et solidaire.

GB : Il y a quelque chose de provocant : la politique impulsée dès 1991 sur le plan de l'urbanisme et du développement économique, dont le succès a été incontestable, n'a-t-elle pas eu pour rançon que des kystes sociaux comme celui représenté par les Francs-Moisins, objet d'incessants programmes de rénovation, perdurent.

PB : Oui et non, parce que ce ne sont pas les mêmes gens qui entrent et sortent. Sur *Plaine Commune*, les arrivées et les départs ont été décomptés et on a observé un chassé-croisé entre les unes et les autres. Un maire-adjoint a exprimé ce phénomène en assimilant le territoire de *Plaine Commune* à un « territoire où les gens viennent se refaire une santé ». Il faut peut-être admettre que ces territoires soient des territoires de passage. Ce qui est important est de permettre à des populations en extrême détresse de pouvoir continuer à vivre sur ces territoires et à bénéficier des droits fondamentaux : éducation, culture, logement, ... Droit à vivre socialement dans un rapport à l'autre. On requalifie des espaces extérieurs, mais la question qui est posée est celle de la qualification des êtres humains : par la formation, le droit au travail, ..., dont il faut anticiper les mutations ; sauf à s'enfoncer dans des situations de détresse et à laisser des gens sur la touche, alors que l'enjeu devrait être de s'appuyer sur les ressources humaines qu'il s'agit de reconnaître. D'où la question de fond : comment transformer ces compétences méconnues en vrai travail ?

Guy Burgel s'adressant à Luc Belot : Vu d'Angers, comment l'équité territoriale est-elle vécue ?

Luc Belot : Il y a un rapport à la centralité complètement différent. En province, on a une culture de l'intercommunalité beaucoup plus forte qu'en Île-de-France. La centralité est sensible en Île-de-France parce qu'on a beaucoup de villes de taille conséquente, avec des moyens propres, des communes agglomérées de taille équivalente, qui se trouvent dans un rapport d'existence plutôt que dans un jeu de complémentarité. En province, par rapport aux métropoles, les territoires sont plus incités à prendre en main leurs affaires et à s'organiser en conséquence. L'enjeu est de se rassembler autour d'un centre pour lutter contre le gros d'à côté et défendre son autonomie (exemple d'Angers par rapport à Nantes, perçue comme une rivale dédaigneuse). Il est cocasse de constater que les Angevins font vivre la même chose à la ville voisine de Cholet, et que, par rapport à Saumur, on assiste au même désintérêt, voire au même dédain.

GB : Pour bien comprendre, Nantes est rivale d'Angers, mais la ville d'Angers n'est tout de même pas perçue par son environnement comme un monstre ?

LB: Il y a toujours la crainte que le centre prenne toute la place, mais il n'y a pas de commune mesure entre le poids que représente Paris en Île-de-France et celui d'Angers par rapport aux villes qui gravitent autour, lesquelles sont de taille nettement moindre. Avec cette différence supplémentaire qu'Angers comporte beaucoup de quartiers populaires, alors que, bien souvent, dans les villes de province, les quartiers populaires sont répartis dans la première couronne. D'autre part, il faut considérer que l'essentiel des décisions de politiques publiques se situent dans l'intercommunalité et que le développement de l'intercommunalité tend à faire contrepoids à la domination d'Angers. En outre, dans la ville elle-même, pour compenser la centralité, on a créé des adjoints de quartiers, des budgets de quartier, ainsi que des administrations de proximité.

Je suis persuadé que, dans l'avenir, les villes-centres disparaîtront au profit de quartiers, avec des maires de quartier, des arrondissements avec des maires d'arrondissement, sur des territoires de 12 à 25 000 habitants. D'une manière générale, il faut chercher à concilier l'efficacité avec un équilibre territorial.

GB: Ce que l'on appelle la « *smart city* » peut-elle être un outil au service de la métropolisation à la place ou à côté du politique ?

LB : L'expression de « *smart city* », pas plus que sa traduction française en « ville intelligente », ne me parle. Derrière ces expressions, c'est d'informatique et de numérique dont on parle, susceptible d'induire de l'innovation, écologique, d'usage, sociale, ... Ce qui pose la question de la place du citoyen dans cet univers numérique. Le rapport remis au Premier ministre sur la « ville intelligente », en avril 2017, mettait bien en avant l'enjeu territorial, qu'il soit métropolitain, urbain ou rural. D'où le titre du rapport : « De la *smart city* au territoire d'intelligence(s) ». Les « big data » permettent d'objectiver la réalité d'un territoire, et pas seulement en termes de statistiques, pour passer d'une logique de l'offre d'équipements et services à une logique de la demande. Une telle logique contient la promesse de répondre aux besoins : immersion dans les usages. Pour les élus, cela revient à passer du rôle de *maître d'ouvrage* à celui de *maître d'usage*. C'est une révolution extrêmement conséquente. Le drame, aujourd'hui, c'est que l'usage étant aux mains des GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon), il échappe aux élus. L'enjeu est donc de se réapproprier ces usages pour le plus grand bénéfice des citoyens, en misant sur la compatibilité de l'*efficacité* – qui fait aujourd'hui la force des plates-formes numériques aux mains des grands groupes – avec l'*équité*, apanage des services publics. Les évolutions actuelles de la motricité, grâce à la voiture autonome, en sont un bon exemple : d'ici à 2030, on prévoit de réduire d'environ 30 % le nombre de véhicules, qui passerait de 280 à 200 millions en Europe grâce au développement du covoiturage et de l'autopartage. Faute, pour les politiques, de conserver la maîtrise de ces évolutions en termes de service public, les territoires seront à la merci des grands groupes, au détriment des citoyens. En ce sens, la promesse de la « ville intelligente », c'est la transversalité fondée sur une politique des usages.

Guy Burgel s'adressant à Aurélien Bellanger : Alors qu'on a plutôt tendance à s'intéresser plus aux *actions* qu'aux *acteurs*, dans votre livre, *L'Aménagement du territoire*, vous faites porter l'intérêt avant tout sur les acteurs ; pour quelle raison ?

Aurélien Bellanger : On est largement constitué de nos opinions, du coup un acteur est comme une sorte d'allégorie vivante d'une théorie, prédéterminisme social de l'enfance qui porte l'empreinte du conditionnement sociologique.

GB : J'ai été époustoufflé par la culture technique, au sens large du terme, dont vous avez fait preuve, sauf sur un point : pourquoi croyez-vous qu'en 1963 l'axe d'intervention de la DATAR s'est exprimé en termes d'attractivité et non d'action, car si on fait de l'action régionale, on ne fait pas pour autant de l'attractivité régionale.

AB : L'erreur en fait est d'avoir été trop précis, DATAR rimant confusément avec RADAR, je n'aurais pas dû l'expliquer.

GB : Vous êtes très sensible aux échelles de l'aménagement. Concernant l'État centralisateur, vous parlez d'un État arbitre, synthèse absurde de centralisme, de dirigisme et de laisser-faire. Inversement, vous vouez une admiration sans nom aux acteurs locaux. Vous faites de l'un en particulier, un aménageur pointilleux et méticuleux. Sachant qu'il faut distinguer les territoires de vision, de gestion et de participation, avez-vous un parti-pris pour les échelles de l'aménagement ?

AB : Peut-on défendre une théorie de l'État, comme émergence d'une superstructure sur des propriétés locales ? Non, historiquement on a affaire à du bricolage : la constitution de l'État-nation en tant qu'entité géographique. Je suis fasciné par un territoire comme *Plaine Commune* parce que, malgré tout, si on connaît son histoire de France, on sait qu'il s'y est joué quelque chose avec des Germains qui venaient du Nord pour s'installer dans la plaine, où il fait toujours mauvais. De la même façon, des Italiens sont venus du Sud pour s'installer en Provence, où il fait toujours beau. C'est caricatural, pour montrer que Paris émerge au confluent de ces influences. Les micro-différences géographiques sont très sensibles quand on parcourt à pied l'Île-de-France : entre la Plaine de France et le Valois, c'est frappant ; on passe d'un paysage tout plat avec des buttes témoins à un site également tout plat mais avec des vallées profondes.

Esquisse de conclusion de Guy Burgel

Les rapports entre disparités territoriales à toutes échelles et équité sociale restent complexes. Ils ne peuvent faire l'objet d'analyses simplistes de superpositions spatiales ou de causalités directes. Mais il revient aux institutions publiques de les aborder avec le risque, mais aussi les perspectives progressistes propres à toute démarche politique

Compte rendu : Gilles Montigny et Jean-François Serre

Session du 1^{er} juin 2018
Ville et jeux Olympiques : effets sociaux et
conséquences urbanistiques

Introduction

Athènes 14 ans après : obsolescences, réussites urbaines et crise de l'État

Guy Burgel (géographe, LGU)

Paris un siècle avant : les Jeux de 1924 à Colombes

Michaël Delépine (docteur en histoire, Université Paris Nanterre)

Paris et la Seine-Saint-Denis, entre l'extase du pseudo-renouveau urbain et l'horreur du vrai fléau olympique

Marc Perelman (philosophe, Université Paris Nanterre)

Table ronde : Les JO, stratégies urbaines et vigilances citoyennes

Guy Burgel et Marc Perelman, animateurs

- *Patrick Braouezec (président de Plaine Commune)*
- *Marianna Kontos (architecte-urbaniste)*
- *Patricia Pelloux (directrice adjointe de l'Atelier Parisien d'Urbanisme)*
- *Jérôme Prieur (cinéaste, auteur de « Les Jeux de Hitler, Berlin, 1936 »)*

Un regard extérieur : Lisbonne et le Parc des Nations (Exposition Universelle de 1998)

Jorge Gaspar (géographe, Université de Lisbonne)

Conclusion

Guy Burgel

Collectif de préparation de la session :

Philippe Boudon, Jacques Brun, Galia et Guy Burgel, Patrick Février, Gilles Montigny, Réza Naderpoor, Marie-Vic Ozouf-Marignier, Philippe Panerai, Suzanne Paré, Marc Perelman, Jean-François Serre

Introduction

- ***L'actualité nous rattrape*** : le thème du séminaire, l'olympisme, avait été choisi avant même la confirmation de la candidature de Paris pour 2024. Il s'inscrit dans la problématique de l'année 2017-2018 : après le retour sur *l'histoire des politiques urbaines et l'équité territoriale écartelée entre métropolisation et périphéries*, objet de la précédente session, il convenait de se pencher sur *l'événement mondialisé, comme marqueur local de la globalité*.

- ***Ambiguïtés de l'olympisme*** :
 - *géographiques* : après que Pierre de Coubertin a, en 1896, renoué à Athènes avec la trêve pacifique organisée tous les quatre ans à Olympie, village du Péloponnèse situé à l'écart des grandes cités du monde grec (Athènes, Sparte, Thèbes), le spectacle mondialisé dans les plus grandes métropoles de la planète (Berlin 1936, Pékin 2008, Londres 2012, Rio 2016, Tokyo 2020), affirmation des puissances nationales, a largement pris le pas sur le sport ;
 - *symboliques* : triomphe de l'argent, de la corruption, de la drogue ou saine émulation du sport, de la compétition, de la nature et de l'environnement (cf. Jean-Marie Brohm, *Théorie critique du Sport. Essais sur une diversion politique*, Horizons critiques, 2017) ;
 - *politiques* : événement mondial de quelques jours, qui « booste » les aménagements urbains structurels, ou déstabilise les sociétés locales et les finances publiques.

- ***D'où l'articulation de la journée autour de quatre séquences*** :
 - analyse historique : Athènes 2004, Paris 1924 ;
 - une prise de position, très radicale par réaction, sur les jeux Olympiques (JO) contemporains ;
 - débat entre artisans et partisans des JO de Paris 2024, d'une part, « olymposceptiques », d'autre part ;
 - comparaison avec un autre regard, portugais, sur un événement mondial différent : l'Exposition universelle de Lisbonne, de 1998.

Retour sur les jeux Olympiques d'Athènes de 2004 : obsolescences, réussites urbaines et crise de l'État

Guy Burgel (géographe, LGU)

1. Le contexte socio-spatial

En 1834, Athènes est un bourg : le triangle de plaine avec ses collines, dont l'Acropole, cerné par la montagne, s'est rempli en moins de deux siècles pour atteindre dans la région urbaine près de 4 millions d'habitants sur une population nationale de 10 millions d'habitants. Petit pays, donc, et grande capitale-champignon (macrocéphalie). Triomphe du plan hippodamien (i. e. en damier), apparentant Athènes à une ville latino-américaine plutôt que méditerranéenne.

Deux formes urbaines à distinguer :

- *le triangle du centre*, dont la composition est pensée et bien dessinée par des architectes-urbanistes, avec de remarquables symétries (cf. la rue du Stade dans l'alignement du stade antique) ;
- *autour du centre*, extension « spontanée-maîtrisée », tracée par des lotisseurs, en contraste avec le triangle des « géomètres ».

Années 1950-1980 : grande période d'extension d'Athènes, durant laquelle on passe d'1 million d'habitants à 3 millions dans l'agglomération. L'ordre urbain se répartit entre :

- un *secteur péricentral* avec des constructions ou rénovations au coup par coup suivant des accords de contre-échange (*antiparokhi*) passés entre propriétaires et entrepreneurs ;
- la *périphérie* : habitat illégal spontané, hors-plan, mais pas « bidonvillisé », progressivement légalisé par intégration dans la configuration d'ensemble.

Deux modes de construction de la ville se superposent : privé et public.

Concernant l'inscription de la société dans l'espace, on constate une inversion de la dissymétrie sociale par rapport à une capitale comme Paris. L'agglomération d'Athènes est divisée selon une orientation nord-ouest (couches populaires : ouvriers, puis employés) / sud-est (couches aisées). L'interprétation historique de cette division permet de relativiser l'explication par les vents dominants, communément admise en géographie urbaine. Au XIX^e siècle, après beaucoup d'hésitations, l'emplacement choisi, à l'Est, par les architectes bavarois pour la construction du Palais royal a déterminé l'orientation future de l'urbanisation : l'Est investi par les classes aisées de la *diaspora*, l'Ouest regroupant les industries et les quartiers ouvriers, autour de l'usine à gaz réalisée à l'opposé du Palais royal.

2. Le défi d'une candidature et son sens pour l'Athènes contemporaine

- *Défi* pour un petit pays de 10 millions d'habitants, à l'économie fragile, malgré le « miracle grec » des années 1960 (cf. Guy Burgel, *Le miracle athénien au XX^e siècle*, CNRS éditions, 2002) d'organiser en huit ans un événement mondial. Mais le berceau des JO antiques et modernes, de la démocratie (cf. la facétie de Nikos

Aliagas ouvrant les Jeux avec d'énormes outils factices pour parodier leur impréparation), ne pouvait pas manquer ce rendez-vous.

- *Signification* pour une capitale, historique par le nom, mais qui n'a pas investi matériellement en conséquence (cf. « *The spirit of the games* » qui fleurit encore sur les avenues d'Athènes est-il un alibi ou un mythe fondateur ?).

3. Le bouleversement opéré par l'Athènes olympique confrontée aux invariants de l'Athènes contemporaine

Le parti adopté en 2004 dans le choix des sites des compétitions, périphérique et éclaté, est à l'opposé de celui choisi par Pierre de Coubertin en 1896, avec l'emplacement du stade antique à proximité de l'Acropole : exploitation du bord de mer, décentrement du stade olympique, village olympique au Nord et sports aquatiques (aviron, voile, ...) près de Marathon.

Second parti-pris : fonder le pari olympique sur le développement des moyens de transport, dont le déficit était patent : déplacement de l'aéroport dans la plaine du Mésogée, réalisation de la Voie attique (*Attiki odos*) ceinturant l'agglomération par le Nord, création de deux nouvelles lignes du métro dont l'une desservant l'aéroport, d'une ligne de tram qui fait la jonction avec les plages. La physionomie de la mobilité de l'agglomération en a été bouleversée, avec l'amélioration de la relation entre l'Est privilégié et l'Ouest matériellement et socialement discriminé.

Revanche de la périphérie sur le centre, desserrement de l'agglomération adossée à une forte armature de transport.

4. Le bilan 14 ans après : deux certitudes pour une question

1^{ère} certitude : des installations olympiques frappées d'obsolescence faute d'entretien :

- stade olympique construit par Calatrava ;
- pont-promenade au-dessus des voies autoroutières de la baie de Phalère, qui devait matérialiser la poussée vers la mer à l'encontre de la préférence des Athéniens attirés par la montagne, mais possible retournement à la faveur de l'aménagement du complexe de la Fondation Niarchos (2016), conçu par Renzo Piano ;
- village olympique, qui devait être transformé en logements sociaux ;
- City Plaza (ancien hôtel réhabilité pour les JO, tombé en faillite en 2010) ;
- bassin nautique de Marathon-Skinia, fiasco écologique ;
- emprise de l'ancien aéroport d'Ellénikon, aujourd'hui encore en déshérence et objet de spéculations.

2^e certitude : une amélioration de la mobilité à toutes les échelles :

- internationale (transfert de l'aéroport dans le Mésogée) ;
- nationale et régionale en ce qui concerne la circulation automobile (*Attiki odos*, *Ethniki odos*, réseau autoroutier urbain) et les transports en commun (métro, tram, train).

Si Athènes est aujourd'hui mobile, en 2018, c'est bien grâce aux jeux Olympiques

Une interrogation : faillite financière ou faillite de la « chose publique » ?

Des chiffres qui donnent le tournis : coût total de 13 milliards d'euros, dont 7,2 à la charge de l'Etat contre 4,6 programmés (40 % pour les infrastructures, 30 % pour les installations sportives, 15 % pour la promotion des JO, 15 % pour la sécurité), 26 milliards d'aides de la Communauté européenne, dont le financement des infrastructures, en grande partie récupéré par les entreprises du Bâtiment et travaux publics (BTP).

Selon un jugement précipité, les JO auraient creusé le déficit public et accru la dépendance financière du pays. Rien n'est moins sûr, mais que l'organisation des Jeux ait contribué à retarder la prise de conscience de la nécessité de construction d'un Etat est beaucoup plus certain.

Pendant un siècle et demi, c'est la société civile qui a « tenu » la société grecque. La Grèce a vécu écartelée entre l'appartenance familiale et la diaspora internationale, l'Etat-nation étant inconnu des Grecs. Le triangle d'urbanisation s'est rempli grâce à des investissements sociétaux et familiaux. D'où le déficit d'infrastructures publiques. Or, pendant les huit ans de préparation des Jeux, s'est mise en place dans l'urgence une gouvernance verticale (pouvoirs publics, grandes sociétés financières et de BTP), nocive pour la démocratie. Cette situation, qui a retardé la fondation d'un Etat avec ses fonctions politiques et économiques de planification, régulation et contrôle, perdure et explique en grande partie la « crise », voire même les catastrophes humanitaires et écologiques, comme les incendies meurtriers de l'Attique de l'été 2018.

Les JO n'échappent pas à l'analyse politique (ceux d'Athènes préparés par la gauche, ouverts par la droite) : on ne refait pas l'histoire. On ne saura jamais ce qu'auraient été la Grèce et Athènes sans les JO de 2004 : cela aurait-il été un bien ou un mal ?

Deux citations pour conclure :

- *Fanny Pali Pétralia*, ministre déléguée en charge des JO, auprès du Premier ministre : « Tout le monde n'a pas compris ce que représentaient les JO. S'interroger sur l'ambition du projet, c'est oublier l'orgueil, l'idée de magnificence, la volonté de laisser une trace, d'être dignes des Grecs anciens, stupéfier le monde et léguer le beau. »
- *Spyros Kapraos*, secrétaire général des JO, sept mois avant leur ouverture : « Vous, vous êtes habitués à de telles infrastructures. Pas nous. Tout le monde parle de ce qu'on n'a pas fait. Personne ne voit ce qui a été réalisé, qui est énorme, énorme. »

Paris un siècle avant : les jeux de 1924 à Colombes

Michaël Delépine (docteur en histoire, Université Paris-Nanterre « Le stade de Colombes et l'enjeu d'un grand stade en France : des origines à 1972 », thèse Université de Nanterre, sous la direction de Francis Demier, 2015)

Le stade de Colombes situé dans la partie nord de la ville en bordure de Seine, à une vingtaine de kilomètres de Paris, est le seul stade français ayant accueilli des olympiades estivales. S'agissant du rapport du stade à la ville, il importe de remonter à la période antérieure aux Jeux pour faire ressortir le poids de l'équipement en termes d'image et d'exploitation et se replacer dans le contexte de l'époque, il y a plus d'un siècle, pour comprendre cette relation à la ville ; le regard porté aujourd'hui ne saurait, en effet, être le même que celui que l'on pouvait porter sur les Olympiades de 1924.

A partir de 1883, le site est utilisé comme champ de courses, dont les recettes permettent à la ville de Colombes de financer son Bureau de bienfaisance et de subventionner des associations sportives, sachant qu'il s'agit encore de sommes modestes compte tenu de la stature de l'équipement. Le champ de courses n'en constitue pas moins le cœur de la vie municipale avec une vingtaine de manifestations par an et un impact sur la vie des riverains, qui se plaignent des nuisances occasionnées par les activités sportives, auxquelles la municipalité restera malgré tout attachée.

Aux alentours de 1905-1906, après que la société d'exploitation a transféré les courses sur le site du Tremblay, plus vaste, le journal *Le Matin* reprendra le terrain pour y réaliser un stade d'athlétisme, baptisé « stade du Matin », inauguré en mars 1907. La presse créant l'événement, il s'agit pour son nouveau propriétaire d'une action d'autopromotion, et le site prendra très vite de l'importance en attirant des sociétés sportives parisiennes.

Entre 1907 et 1921, du fait de sa polyvalence, football, rugby, divers championnats sportifs de France, compétitions amateurs autant que professionnelles, entraînement scolaire, le stade acquerra une dimension non seulement régionale, mais aussi nationale et même internationale. Le Racing Club de France qui, jusqu'alors, pratiquait le nomadisme entre différentes enceintes sportives décidera de louer le stade en 1908, location consentie par *Le Matin* et assortie, en 1910, d'une promesse de vente, ouvrant le stade à la compétition de haut niveau, tout en restant accessible aux amateurs et aux scolaires. Le Racing réalisera des travaux d'amélioration sur ses propres fonds, son ambition étant de devenir propriétaire, en dépit de fonds insuffisants pour lui permettre de racheter les terrains et moderniser l'équipement.

En 1921 le stade de Colombes dispose d'une capacité de 20 à 30 000 places, mais dont la qualité de l'accueil reste très sommaire. A titre de comparaison, dès avant la Première Guerre mondiale, on assiste à un renouveau du sport en Grande-Bretagne où existent une douzaine de stades de football pouvant accueillir jusqu'à 50 000 personnes (cf. la finale de la Coupe d'Angleterre de 1913, dans le stade de Cristal Palace qui accueille plus de 120 000 personnes). Les Anglais donnent alors le ton avec des stades à tribunes latérales couvertes, pour les spectateurs les plus aisés (places assises), les tribunes réalisées dans les virages pour des spectateurs debout, étant réservées aux classes plus modestes.

En vue de 1924, Paris se devant d'être à la hauteur de ses ambitions, la réputation des « stades à l'anglaise » fera école. En 1921, la France était, en effet, en retard, sauf peut-être pour ce qui concernait les hippodromes (Longchamp) ou les vélodromes (Parc des Princes), utilisés par les équipes de rugby et de football, mais dans des conditions d'accueil médiocres. Si Colombes, Courbevoie, Levallois tirent leur épingle du jeu, du fait notamment de la présence d'une gare, les exemples hexagonaux les plus remarquables sont, à l'époque, le stade Pershing situé dans le bois de Vincennes, construit à l'origine, en 1918-1919, pour la pratique sportive des militaires, par les Américains, mais grevé de malfaçons, et le stade Gerland à Lyon, réalisé dans les années 20 par l'architecte Tony Garnier et qui s'inscrit dans la politique sportive d'Edouard Herriot, maire.

Pourtant, dans la perspective des Olympiades de 1924, Paris ne possède pas d'équipements répondant aux critères du Comité international olympique (CIO). Il est frappant de constater que les enjeux d'alors sont les mêmes qu'aujourd'hui, avec des acteurs multiples, dont le Comité olympique français (COF), qui a en charge l'organisation de l'Olympiade, mais sans disposer des moyens financiers correspondants. C'est en effet un stade de 100 000 places qui est attendu, pour la réalisation duquel, on compte sur des apports financiers de l'Etat et de la Ville de Paris, à qui a été attribuée l'Olympiade. En 1921, le Conseil municipal de Paris ayant opté pour le site de Pershing dans le bois de Vincennes alors que la décision était critiquée par le Comité olympique français, en raison de la situation et de l'inadaptation des installations, la préfecture de Paris organise une commission, avec des sous-commissions, en vue de trouver une solution : tension majeure entre la Ville de Paris et la Préfecture, qui, déjouant le vote des élus parisiens compte tenu de l'importance des travaux à réaliser sur le site de Pershing, jettera son dévolu sur le Parc des Princes, plus central et bénéficiant du soutien du COF. Les députés et le gouvernement se tinrent prudemment en retrait.

Maurice Chevany, maire de Colombes, d'obédience radicale et architecte de surcroît, tentera bien d'acheter l'emprise du stade de la ville, en vue de la réalisation d'un projet susceptible d'accueillir des Olympiades ; la proposition sera, dans un premier temps, rejetée par la commission préfectorale.

Si, en 1921 comme par la suite, les enjeux, à savoir l'emplacement, le financement et l'architecture, sont les mêmes, ils sont accentués par la rivalité entre les élus de l'Est parisien, qui se focalisent sur Pershing, site plutôt populaire, et ceux de l'Ouest, qui donnent la préférence au Parc des Princes à la Porte d'Auteuil, site plus bourgeois. En outre, certains élus de la Ville de Paris, sans que leurs positions recoupent des partis pris idéologiques, contestent l'opportunité d'organiser une manifestation à ce prix, redoutant que les fonds dégagés pour la réalisation du stade soient prélevés sur ceux destinés aux veuves et orphelins de guerre. Malgré tout, après que les autres possibilités d'emplacement ont été rejetées (Vaugirard, Champ-de-Mars, butte Bergeyre, près des Buttes Chaumont), en mars 1922, le Conseil municipal de Paris valide l'option Pershing, passant outre les objections de la Préfecture.

Un concours architectural sera organisé par le COF, en l'absence de budget et de localisation. Le premier prix sera remporté par Louis Faure-Dujarric, dont le projet monumental de 80 à 100 000 places correspond aux critères du CIO, mais qui, outre son

coût, pêche par un certain amateurisme, tenant au manque d'expérience de ses concepteurs. Il y a un rêve de grand stade, mais bien éloigné des réalités. La question du financement s'avérera cruciale avec un budget global initial de 30 millions de francs, des devis qui tournent autour du double et un budget supplémentaire finalement ramené à 15,6 millions. Mais, après la victoire de 1918, l'affaire est une question de prestige justifiant la réalisation d'un « grand stade ».

Après moult débats, un compromis sera finalement dégagé en faveur de Colombes, qui raflera la mise.

En 1922, Le Racing Club mettant à profit la carence des pouvoirs publics à se mettre d'accord sur un site, propose de construire à Colombes une infrastructure de 60 000 places. Proposition à laquelle le Comité olympique français se rallie, le Racing offrant de préfinancer les installations conçues par Louis Faure-Dujarric, par ailleurs membre du Club, en contrepartie de la perception d'un pourcentage des recettes attendues, dont il escompte qu'elles lui permettront d'acquérir le terrain et de financer, en outre, l'entretien des équipements annexes, utilisés par les sportifs.

Le stade, de 40 000 places initialement, atteindra finalement, après extension en 1968, 60 000 places avec deux tribunes latérales, dont une couverte pour les officiels, et deux tribunes dans les virages pouvant accueillir entre 10 000 et 20 000 spectateurs debout. **Stade économique**, facturé au Comité olympique français 4 millions de francs (25,7% des dépenses du COF), donc très inférieur aux devis initiaux, plutôt de l'ordre de 7 millions, mais répondant aux critères requis ; sachant qu'en prenant en compte les dépenses prises en charge par les autres acteurs (Racing Club, Cie de Chemin de fer, Conseil général, mairie de Colombes) on atteint la somme de 10 millions de francs. **Stade moderne**, dont une piste d'athlétisme en cendrée, auquel on accède par un tunnel, plus grande construction française à l'époque, avec un réseau de haut-parleurs performants. **Stade modeste**, mais vanté à l'époque pour sa modestie ; l'architecte ne se faisant pas d'illusion, considérant son œuvre comme une réalisation de transition, avant qu'un complexe plus prestigieux puisse voir le jour.

Une piscine, pratiquement achevée, ne sera jamais utilisée, laissant la place à un parking, la Ville de Paris ayant, pour se rattraper, construit la piscine des Tourelles (dans le 20^e arrondissement, aujourd'hui piscine Georges-Vallerey) qui accueillera les épreuves de natation. Des terrains de tennis avec gradins en bois, également réalisés, seront boudés par les joueurs. Le village olympique composé d'une soixantaine de cabanes en bois, censées accueillir l'essentiel des délégations, sera boycotté par plusieurs d'entre elles, dont les américaines.

L'Olympiade de 1924 ne se déroulera pas sur un site unique, comme souhaité initialement par le Comité olympique français. A Colombes se dérouleront les matchs de football, de rugby, les épreuves d'athlétisme et d'escrime, les courses hippiques. Le vélodrome de Vincennes, le stade Pershing à Paris, le bassin nautique d'Argenteuil, les installations de tir du Havre seront également mises à contribution. Il n'empêche qu'en 1924, le stade de Colombes a tiré son épingle du jeu, les Olympiades ayant attiré 590 000 spectateurs, dont plus de la moitié à Colombes. Le stade a aussi fait naître des espérances en matière de fréquentation touristique et commerciale, le COF ayant accordé des concessions à des particuliers, entre la halte ferroviaire et les installations

sportives : stands et baraques de commerces. Mais l'impact commercial des Jeux, difficile à cerner, sera plutôt limité, la presse s'étant, par exemple, fait l'écho de la déception de propriétaires n'ayant pas tiré profit de l'événement pour louer des chambres qu'ils avaient rénoverées. Si la fin des Jeux a, malgré tout, été le signal d'une petite mort, le stade de Colombes n'en deviendra pas moins le principal stade sportif national et acquerra même une envergure internationale.

Jusqu'en 1972 et la reconstruction du Parc des Princes, les grandes épreuves sportives, y compris internationales (Coupe du monde de football, championnats d'athlétisme européens), se dérouleront dans le stade de Colombes, qui a su conserver son ADN. La dimension nationale est notable puisque le stade a été utilisé entre 1924 et 1972 une vingtaine de journées par an, soit presque un week-end sur deux, avec une fréquentation conséquente : 80 % des matchs de rugby se dérouleront à Colombes, plus de 50 % des rencontres à domicile de football et 40 épreuves nationales d'athlétisme. L'exploitation a certes rencontré des difficultés, liées à la Seconde Guerre mondiale, mais après-guerre, jusqu'aux années 50, le stade sera plutôt bien exploité et c'est durant cette période qu'il accueillera les foules les plus importantes, jusqu'à 60 000 spectateurs. Toutes les épreuves ne sont cependant pas également fréquentées : notamment les épreuves d'athlétisme, qui ne rassembleront que 5 à 10 000 personnes. La polyvalence, qui permet une utilisation par des professionnels, amateurs, scolaires et personnels d'entreprises, a aussi son revers.

Depuis 1972 l'occupation du stade est plus aléatoire ; il a néanmoins continué à être utilisé par le Racing 92 (rugby) jusqu'à l'inauguration, en 2017, de l'Arena de Nanterre et a accueilli des manifestations culturelles, concerts, un opéra en 1932, voire religieuses, congrès annuel des Témoins de Jéhovah. Il constituera aussi une base arrière pour les clubs affiliés au Racing. En 1937, la section football annonce que 2 110 matchs se sont déroulés sur les terrains annexes et que 46 000 athlètes s'y sont produits. Colombes pèse d'un poids économique incontestable pour le Club. Mais c'est un stade qui est contesté : considéré comme étant de transition, il sera utilisé pendant cinquante ans comme un stade national, aucun des projets de grand stade n'ayant abouti. C'est un stade qui n'a pas subi de transformations majeures, qui coûte cher au Racing Club, dont les travaux de rénovations engagés dans les années 1980, très modestes, n'amélioreront pas une image dégradée due à l'éloignement, à la capacité insuffisante les jours de grande influence, aux embouteillages pour y accéder par la Porte de Champerret.

Rapport entre le stade et la ville : situé à Colombes, le stade n'est pas la propriété de la Ville, mais celui du Racing Club de France, dont elle dépend pour l'organisation de ses manifestations. La Ville subit le stade, compte tenu des problèmes qu'il pose par ses nuisances et les difficultés d'accès. Néanmoins, il n'eut jamais à faire face à des situations catastrophiques. C'est un stade qui constitue un emblème pour la ville, son emplacement est resté inchangé et le quartier autour, avec ses jardins ouvriers, en a été transformé. Mais Colombes, par ailleurs site industriel (cf. le fleuron des usines Kleber), n'en sera pas moins affecté : si la ville subit le stade, celui-ci subit la ville, avec cette mauvaise image qui lui colle à la peau. Le public parisien rechigne à se déplacer dans un territoire considéré comme lointain, bien que desservi par chemin de fer (15 à 20 minutes de trajet à partir de la gare Saint-Lazare). Image préjudiciable de stade banlieusard, dans un site industriel ceinturé de logements sociaux classés zone sensible ou quartier

prioritaire, alors que le public du Racing est plutôt parisien. D'où l'intérêt pour la Ville d'attirer ce public dans un environnement populaire.

L'avenir du stade Yves-du-Manoir, son nom officiel, longtemps en pointillé, s'éclaircit. Désormais, figurant parmi les sites parisiens des Jeux de 2024, pour l'organisation des compétitions de hockey sur gazon, il a pour lui le prestige de ses origines et de son histoire. Aubaine pour la Ville qui communique dans ce sens à travers l'organisation d'une exposition et d'événements.

Discussion :

Guy Burgel met l'accent sur une contradiction apparente : l'organisation de manifestations sportives, ou liées aux loisirs, destinées à un public plutôt bourgeois dans une banlieue industrielle et populaire. Il relève aussi le côté aléatoire des grandes décisions, rationalisées *a posteriori* : rôle important joué par le hasard, que rappelle le sort réservé aujourd'hui aux serres d'Auteuil avec l'extension du stade de tennis de Roland Garros.

Michel Cantal-Dupart attire l'attention sur le manque de retombées urbanistiques pérennes du stade olympique, invisible de la halte ferroviaire et dont les alentours, avec ses baraques représentant les régions de France, n'ont pas laissé de traces.

Michaël Delépine répond aux questions :

Propriété actuelle du terrain : en 1979, le Racing est devenu propriétaire des terrains, mais, suite à des difficultés de gestion, il a été amené à détruire une partie des gradins et à vendre le terrain au département des Hauts-de-Seine. Plusieurs projets de transformation ont échoué (candidature de 1992 aux jeux Olympiques, projet de « Cité Hand » en 2012), avant que la candidature aux Jeux de 2024 permette d'y voir plus clair.

Concernant les aspects aléatoires ayant émaillé l'histoire du stade, il faut considérer que c'est parce que le COF craignait que l'affaire lui échappe qu'il a, *in fine*, renoncé à l'option parisienne pour se replier sur Colombes. On peut dire que la réactivité du Racing dans la prise de décision a scellé le sort du projet et en a dominé les aléas : pied-de-nez aux élus de Paris.

S'agissant de la desserte, il y a lieu de distinguer la desserte en transports en commun, plutôt satisfaisante, de celle en voitures particulières, qui pose problème.

La modernité des Olympiades, enfin, ne dispense pas d'évoquer le rôle de la mémoire. Or le passé du stade n'est pas suffisamment connu, malgré les efforts de la municipalité, mais celle-ci n'est pas propriétaire des lieux.

Guy Burgel, en conclusion : sur un plan géopolitique, on peut parler d'un « aléatoire rationnel » en ce sens que c'est la décision qui permet d'introduire de la rationalité dans un processus aléatoire, en partie seulement prévisible. C'est la fonction de l'objectivation. Dans les décisions relatives aux politiques urbaines, il importe de faire la part du « pseudo-aléatoire », des rapports de force sociopolitiques et des décisions rationnelles.

« Paris et la Seine-Saint-Denis, entre l'extase du pseudo-renouveau urbain et l'horreur du vrai fléau olympique »

Marc Perelman (philosophe, Université Paris Nanterre)

Au sujet des jeux Olympiques, il faut pointer un oubli : au-delà de l'aspect purement sportif, c'est l'olympisme comme fait politique majeur et comme vision du monde.

En effet, les jeux Olympiques ont été « travaillés » par la politique, bien au-delà de ceux de Berlin en 1936 (récupérés par Hitler et le nazisme, cf. intervention de Jérôme Prieur *infra*). Il n'est pas possible de débattre des jeux Olympiques sans considérer l'organisation mondiale du sport, organisation universelle, gigantesque. Elle repose sur une véritable manne : celle apportée par les médias, à travers la publicité, les droits de retransmission des chaînes de télévision. Aujourd'hui, dans le sport, se pose la question politique, avec la désignation des villes-hôtes et, à chaque fois, la mise en place d'une organisation titanesque pour accueillir les Jeux.

La question du sport constitue une sorte de « point aveugle » de la vie sociale, dans lequel on ne perçoit pas toujours suffisamment les enjeux politiques. La compétition sportive, au sens le plus large du terme, est un « impensé », un « non-critiqué » du sport moderne.

Que penser de la référence, fréquente, à Olympie ? Dans l'Antiquité, c'était une ville artificielle, dédiée aux épreuves sportives, idée reprise par le baron Pierre de Coubertin, lors de la création des jeux Olympiques de l'ère moderne. Aujourd'hui, à la différence de ce qui se passait dans l'Antiquité et de la position défendue par P. de Coubertin, qui n'était pas favorable au gigantisme des Jeux, on assiste à une compétition entre les villes. Le terme de « Jeux » peut-il d'ailleurs encore s'appliquer ? Alors qu'à l'origine, il renvoyait à quelque chose de ludique, de gratuit, on en est bien loin de nos jours, où les Jeux fonctionnent comme une organisation capitaliste. Les jeux Olympiques modernes marquent, renforcent aussi la séparation des sexes, dans la mesure où il y a des épreuves masculines d'une part, des épreuves féminines d'autre part.

Pour toutes ces raisons, l'expression « fête olympique » est devenue hautement critiquable.

S'agissant de *Paris 2024*, un contrat de ville-hôte a été signé par la Mairie de Paris, le président du Comité international olympique (CIO) et le président du Comité olympique français (COF). Cela concerne aussi bien les jeux Olympiques que les jeux Para-Olympiques. Un cahier des charges a été établi concernant le positionnement de Paris.

Marc Perelman rappelle, qu'au départ, Anne Hidalgo, maire de Paris, était *contre* l'organisation des jeux Olympiques dans la capitale. Il faut savoir que les contraintes imposées aux villes-hôtes par le CIO sont particulièrement lourdes. Il est, par exemple, interdit d'organiser d'autres manifestations importantes pendant les Jeux et il ne doit pas non plus y avoir de présentation négative de ces derniers, etc. Toutes les épreuves ne se dérouleront pas à Paris : des sites de compétition, nombreux, seront situés en dehors, en particulier en Seine-Saint-Denis.

Selon M. Perelman, « les jeux Olympiques sont un fléau ». Une propagande sportive, qui n'est pas sans rappeler la propagande soviétique, est d'ores et déjà mise en place en Seine-Saint-Denis. Il ne faut jamais oublier que les jeux Olympiques sont partie prenante des conflits entre les pays, comme ceux de 1936 à Berlin. Cf. également l'attentat à l'intérieur du village olympique de Munich en 1972, ou 1980, boycott des Jeux de Moscou de la part des États-Unis en raison de l'intervention soviétique en Afghanistan. Ils ne sont pas un moment marginal, mais un vecteur de l'organisation sociopolitique actuelle.

Il arrive que des villes candidates se retirent de la compétition : ce fut le cas pour Rome, Budapest et Boston, en vue de l'organisation des Jeux de 2024. Sur le plan financier, celle-ci comporte en effet un risque d'endettement accru. À cet égard, il faut savoir que Paris est déjà très endettée, de l'ordre de plus de 4 milliards d'euros.

Les retombées économiques des jeux Olympiques, argument souvent avancé, ne sont pas si énormes que cela. Il faut, par exemple, relativiser le soi-disant « bilan positif » de Londres 2012, qui a été exagéré. Dans cette ville, après les Jeux, le nombre des licenciés de sport a même diminué.

On assiste à une inquiétante « olympisation » de la ville et de ses monuments : par exemple à travers l'utilisation prévue de la Tour Eiffel, du Grand Palais à Paris, du château de Versailles. Dans l'esprit du baron P. de Coubertin, il y a l'exaltation de la force, de la combativité, de la violence. Cela demeure dans l'esprit olympique. De ce fait, la « trêve olympique » est avant tout un « mythe fondateur » et ce mythe perdure.

D'une manière générale, Marc Perelman considère que le sport est *condamnable* à cause de l'esprit de *compétition* qu'il insuffle, qu'il tend à imposer.

Table ronde animée par *Guy Burgel* et *Marc Perelman*

« Les jeux Olympiques, stratégies urbaines et vigilances citoyennes »

- *Patrick Braouezec* (président de Plaine-Commune, Seine-Saint-Denis),
- *Marianna Kontos* (architecte-urbaniste),
- *Patricia Pelloux* (directrice adjointe de l'Atelier parisien d'urbanisme, APUR),
- *Jérôme Prieur* (cinéaste, réalisateur de *Les Jeux de Hitler, Berlin, 1936*).

Question : Quelle place dans la stratégie parisienne, les jeux Olympiques représentent-ils ?

Patricia Pelloux :

Les événements culturels et sportifs ont un impact positif certain sur le tourisme. Par ailleurs, ils constituent un accélérateur des politiques publiques. Dans le cas des jeux Olympiques de 2024, ils contribuent au développement du nord de Paris, en suscitant du reste un véritable engouement de la part de la population. On s'appuie sur des projets urbains déjà engagés, en relation avec le Grand Paris ; c'est, par exemple, le cas du futur village olympique.

Il est clair que l'on ne travaille pas *que* pour l'événement. Il faut aussi que l'organisation des jeux Olympiques profite à la population. Par exemple, la réalisation du Centre nautique répond à une demande de piscine.

Les jeux Para-Olympiques ont pris de l'importance depuis Londres 2012, ce qui accroît la durée, l'impact et les retombées de l'événement.

D'une manière générale, on peut affirmer que « ce qui est bon pour les athlètes est bon pour la population. »

Question : Qu'est-ce qui est nouveau avec 2024 par rapport à 1998 (année où la France avait accueilli la Coupe du monde de football) ?

Patrick Braouezec :

Notre objectif est clair: comment se servir des jeux Olympiques pour en faire un levier de développement local?

Depuis 1985, on essaie de repenser l'urbanisme de Saint-Denis et des communes voisines (maintenant dans le cadre de Plaine-Commune). En effet, « la ville industrielle est derrière nous », et avec les jeux Olympiques, il y a l'opportunité de moderniser des équipements techniques. Au-delà de l'événement, il convient de marquer son attachement au sport *pratiqué*, en particulier par les jeunes.

Il en résulte que toute notre politique urbaine n'est pas orientée *que* sur les jeux Olympiques de 2024. Pour la mener, on s'appuie sur un ensemble d'expertises, avant de s'engager dans des réalisations

Question : Qu'est-ce qui, dans la Seine-Saint-Denis, risque de pâtir de l'organisation des jeux Olympiques (des démolitions, des destructions étant à prévoir) ?

Marianna Kontos :

Depuis octobre 2017, il s'est constitué un Comité de vigilance jeux Olympiques 2024. Il a été créé à l'initiative d'habitants mécontents du manque de consultation et du manque de démocratie.

Pour la « ZAC Village olympique », les thèmes de la contestation sont prédéfinis : risques de densification urbaine, de privatisation de l'aménagement urbain, une trop grande rapidité des procédures. Une information transparente, un dialogue démocratique, font partie des revendications. De manière évidente se pose la question de la consultation du public, avec cette interrogation : pour *qui* seront réalisés les équipements (le centre nautique par exemple) ?

Patrick Braouezec :

Pour le président de Plaine Commune, sur la base de son expérience politique à Saint-Denis, ce débat soulève avant tout le problème de la codécision : il est nécessaire de préciser ce que doit être le champ de la négociation.

À l'égard d'un projet urbain, quel qu'il soit, il y a un moment où la décision *doit* être prise. Cela ne se discute pas ; c'est précisément le rôle du politique. Après, une fois la décision prise, on peut effectivement en discuter les modalités.

Patrick Braouezec donne d'abord l'exemple de l'implantation d'une antenne d'hôpital psychiatrique, puis revient sur celui du futur village olympique. Si, dans les deux cas, la décision n'est pas négociable, la conception, la finalité, elles, peuvent (doivent) donner lieu à négociation.

Question à Jérôme Prieur : Que représentent pour vous, en tant que cinéaste, les jeux Olympiques de Berlin de 1936 ?

Jérôme Prieur :

L'histoire des jeux Olympiques de Berlin est tout à fait particulière. Avant toute chose, ils ont été une grande opération de communication, plus exactement de propagande, bien que Berlin ait été choisie en 1931, c'est-à-dire *avant* l'arrivée des nazis au pouvoir en Allemagne.

Bien que n'étant pas du tout sportif, Hitler a compris que les jeux Olympiques pouvaient être une vitrine pour son régime. La mobilisation collective du peuple allemand a fonctionné et a favorisé le redressement du pays après 1918. Les jeux Olympiques de 1936 s'inscrivent dans cette dynamique et on peut dire que Hitler en a été le véritable vainqueur.

C'est ce que montre bien le célèbre film *Olympia. Les dieux du stade*, réalisé par la cinéaste allemande Leni Riefenstahl (1902-2003). Sorti en 1938, il constitue avant tout, à partir des jeux Olympiques de Berlin, un film de propagande en faveur du régime nazi.

Leni Riefenstahl a été habile car elle montre à la fois des athlètes noirs et blancs, mais, du même coup, selon les critères du régime, apparaissent des « corps beaux » et des « corps moins beaux ». De même, ont été filmés des athlètes juifs. En apparence, le film n'est pas directement raciste, mais il expose néanmoins les thèses nazies sur la force, sur le corps, sur la prétendue supériorité de la race aryenne (si le film relate bien les victoires de l'athlète noir américain Jesse Owens, quadruple champion olympique, sur des athlètes blancs, les ovations qui lui furent adressées par les spectateurs allemands présents dans le stade ont été coupées).

En conclusion les quatre participants ont échangé sur les modalités de la décision et de la concertation. En particulier : quelle est la bonne échelle de décision ? Par exemple, dans le cas des jeux Olympiques de 2024, est-ce la Ville de Paris ? la métropole du Grand Paris ? la Région Île-de-France ?

Pour Guy Burgel, ce débat sur les jeux Olympiques de 2024 illustre parfaitement le thème, qui lui est cher, de la constitution de « territoires institutionnels de projet », rappelant que, en bonne logique, c'est le projet qui doit commander le territoire qu'il convient de retenir, non l'inverse.

« Un regard extérieur : Lisbonne et le Parc des Nations (Exposition Universelle de 1998). Quels enseignements ? »

Jorge Gaspar (géographe, Université de Lisbonne)

L'idée des organisateurs du séminaire a été de ne pas se limiter aux seuls jeux Olympiques, mais d'envisager un « événement de dimension mondiale » en général, avec toutes ses répercussions possibles sur la ville organisatrice.

Vingt ans après, on continue de discuter sur les retombées de l'Exposition Universelle de Lisbonne, en 1998. Cette manifestation a été décidée en 1990, mais Jorge Gaspar se livre à des rappels historiques depuis 1973 et la *Révolution des Œillets*, qui a conduit à la fin de la dictature au Portugal. Il rappelle l'adhésion de son pays à la Communauté économique européenne, devenue Union européenne en 1986.

À partir de 1986-1987, on s'est livré, autour de Lisbonne, à une opération de redressement régional, en mettant à profit l'existence de friches industrielles, au sud de la capitale portugaise, qui ont fait l'objet d'une rénovation urbaine avec l'organisation de l'Exposition Universelle de 1998, pour laquelle il a d'abord fallu choisir une localisation, puis récupérer 330 hectares sur les friches industrielles. C'est pour ce faire qu'a été constituée une société publique pour l'organisation de l'Exposition.

Parmi les décisions qu'il a fallu ensuite prendre, figure le choix des pavillons nationaux, avec la question de savoir, s'ils seraient provisoires ou conservés après l'événement. Un plan général et un plan régional ont été constitués. Une nouvelle gare ferroviaire a été construite pour la desserte du site.

Jorge Gaspar rappelle ensuite les différentes phases de l'opération, de 1993 à 1998, avec la réalisation d'infrastructures de base.

La tenue de l'Exposition a permis à tous les acteurs de la ville de partager une nouvelle culture urbaine. L'événement a, d'autre part, incontestablement favorisé l'emploi local et les investissements publics ont été limités au minimum. Enfin, les recettes fiscales tirées de cette manifestation furent conséquentes. Parmi les retombées économiques, on a également observé une augmentation du tourisme, mais une des conséquences majeures à long terme fut d'avoir donné à Lisbonne des espaces publics appréciés des habitants de la capitale.

Guy Burgel conclut la session en soulignant la singularité de chacune des expériences urbaines qui ont été présentées tout au long de cette journée. Il rappelle combien l'expérience de Lisbonne est différente de celle d'Athènes. Finalement, il faut convenir que ces expériences apparaissent irréductibles l'une à l'autre.

Compte rendu : Gilles Montigny, Jean-François Serre

Illustration de couverture :
M.C.ESCHER, *Planétoïde tétraédrique*, xylogravure 1954,
in Bruno ERNST, *Le miroir magique de M.C. ESCHER*, Fribourg, Éditions Média, 1987.

