



CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2010

Composition portant sur l'évolution générale politique, économique et sociale du monde ainsi que sur le mouvement des idées depuis le milieu du XVIIIème siècle jusqu'à nos jours, devant permettre d'apprécier l'aptitude du candidat à exprimer, sur le sujet proposé, tant une analyse des faits et des événements, qu'une interprétation personnelle et argumentée.
Un dossier est mis à la disposition du candidat.

L'épreuve doit notamment permettre d'apprécier l'aptitude du candidat à exploiter les éléments figurant dans le dossier et à en faire la synthèse en exprimant tant une analyse des faits et des événements qu'une interprétation personnelle et argumentée (annexe I du décret n° 88-236 du 14 mars 1988 modifié, fixant le programme des épreuves)

EPREUVE N° 2

Durée : 5 h
Coefficient : 3

SUJET :

Peut-on encore maîtriser les risques de la croissance urbaine ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	La croissance périurbaine depuis 1945 - Extension et densification Brigitte BACCINI – François SEMECURBE - Juin 2009	Page 3
Document n° 2	Étalement urbain – La densification des villes La Gazette des communes – 17 novembre 2008	Page 7
Document n° 3	Les quartiers défavorisés CEREQ Etude – février 2009	Page 13
Document n° 4	Premier bilan mitigé pour le plan « Espoir banlieues » Actualités sociales hebdomadaires – 23 janvier 2009	Page 17
Document n° 5	Banlieues : le modèle communautaire américain tente les sociologues français Le Monde – 2 avril 2010	Page 19

Document n° 6	Les scénarios de la prospective : nouvelles ruralités DIACT – Chapitre 4 – Mars 2010	Page 20
Document n° 7	Les villes lièvres Jean HAENTJENS Futuribles – Juin 2008	Page 25

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

La croissance périurbaine depuis 45 ans

Extension et densification

Brigitte Baccaïni et François Sémecurbe, pôle Analyse territoriale, Insee

Au cours des quatre dernières décennies, les couronnes périurbaines des villes françaises se sont à la fois étendues et densifiées. L'Île-de-France a joué un rôle de précurseur, ces deux phénomènes y étant apparus dès la fin des années 1960. Dans la plupart des régions, l'extension spatiale des villes a été particulièrement importante au début des années 1970. Elle a précédé la période de plus forte densification des couronnes périurbaines, à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Depuis dix ans, la périurbanisation reprend, à des rythmes variables d'une région à l'autre. Une partie des zones agricoles ou naturelles des périphéries urbaines se transforment en zones dites « artificielles », principalement sous l'effet de la construction de logements individuels.

Entre 1962 et 1975, les banlieues des pôles urbains (*définitions*) se densifient (croissance de la population de + 2,8 % par an entre 1962 et 1968, + 2,2 % entre 1968 et 1975). Cette période a commencé après-guerre, avec un afflux important de nouveaux habitants dans

les villes : ruraux quittant les campagnes et immigration (*graphique 1*).

À partir de 1975, la population croît rapidement dans les couronnes périurbaines (*définitions*). Cette période de périurbanisation reste intense jusqu'en 1990 (+ 2,2 % par an entre 1975 et 1982, + 1,7 % entre 1982 et 1990). En revanche, la croissance des villes-centres (*définitions*) ralentit fortement et elles perdent de la population.

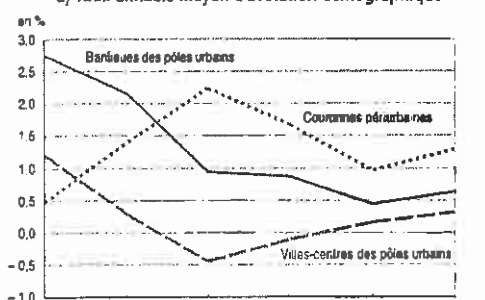
Depuis 1990, les taux de croissance de la population des villes-centres, des banlieues et des couronnes périurbaines ont tendance à se rapprocher. La périurbanisation se poursuit, mais à un rythme nettement inférieur à celui des années antérieures (+ 1 % par an dans les années 1990, + 1,3 % depuis 1999). La croissance démographique des villes-centres et des banlieues reprend depuis 1999 (avec, respectivement, une croissance de + 0,3 % et + 0,6 % par an).

La croissance périurbaine, plus précoce en Île-de-France

Dans la plupart des régions, la croissance démographique des couronnes périurbaines (*encadré*) a été la plus forte entre 1975 et 1982. Ce mouvement a été plus précoce en Île-de-France : la population des couronnes périurbaines y augmente de 3,7 % par an entre 1968 et 1975. En Languedoc-Roussillon,

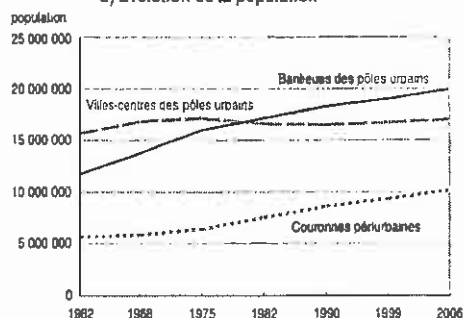
① Évolution des sous-espaces des aires urbaines entre 1962 et 2006

a) Taux annuels moyen d'évolution démographique



Source : Insee, recensements de la population.

b) Évolution de la population



Ne pas diffuser avant

00 h 00 09 juin 2009

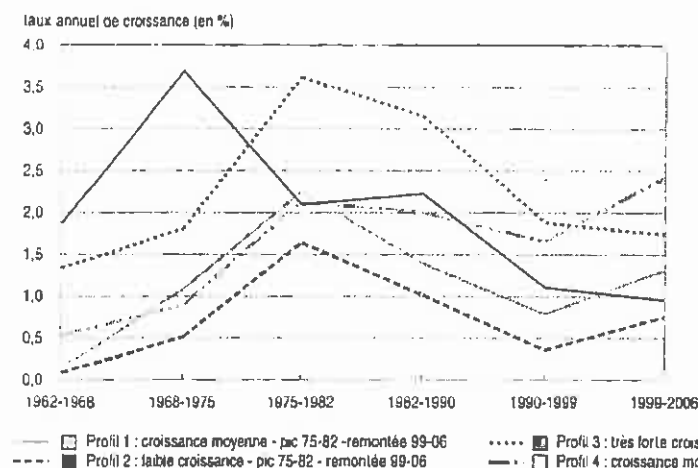
EMBARGO



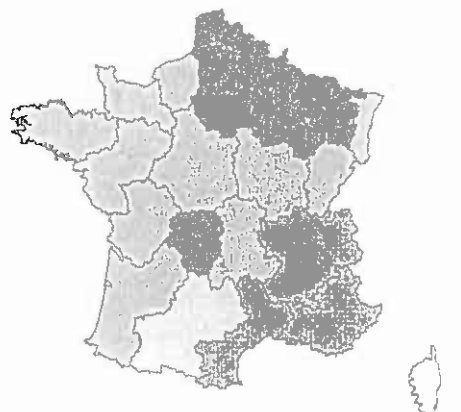
INSEE

② Évolution démographique des espaces périurbains entre 1962 et 2006

Cinq types de profils régionaux



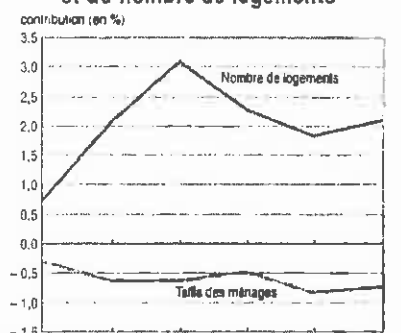
Typologie des régions de métropole



Lecture (graphique et carte) : trois régions appartiennent au profil 3 (Rhône-Alpes, Paca et Languedoc-Roussillon). Dans ces régions, la croissance démographique des couronnes périurbaines est relativement forte ; elle a atteint son maximum entre 1975 et 1982.

Source : Insee, recensements de la population.

③ Croissance démographique des couronnes périurbaines : rôle de la taille des ménages et du nombre de logements



Lecture : la croissance démographique d'une zone peut résulter de deux phénomènes distincts : l'augmentation de la taille des ménages dans les logements existants et/ou l'augmentation du nombre des logements. Le graphique montre l'évolution de ces deux composantes dans les couronnes périurbaines depuis le début des années 60.

Source : Insee, recensements de la population.

Provence - Alpes - Côte d'Azur et Rhône-Alpes, la croissance démographique a également été forte dans l'espace périurbain, mais avec un certain décalage avec l'Île-de-France. Elle y débute en 1975 : + 3,6 % par an entre 1975 et 1982, et + 1,7 % par an après 1999. Dans les autres régions, cette croissance démographique a été plus modérée, en particulier dans le quart nord-est (graphique 2).

Depuis 1999, dans le périurbain, la croissance démographique redémarre dans une majorité de régions. En revanche, en Île-de-France et dans le quart

sud-est, la population des couronnes périurbaines reste stable par rapport aux années 1990, après des progressions record dans les années 1970.

Plus la population croît dans l'ensemble d'une région, plus elle a tendance à croître dans les couronnes périurbaines de cette région. Toutefois, dans quelques régions, la croissance du périurbain a été plus faible, entre 1999 et 2006, que ce que laissait augurer la croissance globale de la région. C'est le cas de l'Île-de-France, de la Picardie, du Nord - Pas-de-Calais et du Languedoc-Roussillon. À l'inverse, elle est supérieure dans des régions telles que le Limousin, le Midi-Pyrénées et l'Auvergne.

La taille des ménages se réduit, y compris dans les couronnes périurbaines

Dans tous les types d'espaces, la croissance démographique est inférieure à celle que l'on pourrait attendre de l'évolution du nombre de résidences principales (graphique 3). En effet, depuis plusieurs décennies, la taille moyenne des ménages (définitions), c'est-à-dire le nombre de personnes les composant, a tendance à se réduire, du fait en particulier du vieillissement de la population.

Au cours des années 1960, les espaces les moins concernés par cette réduction de la taille des ménages sont les pôles urbains, et plus particulièrement les

banlieues alors en pleine croissance démographique. L'espace à dominante rurale (définitions) est au contraire le plus touché.

Entre 1968 et 1982, ce sont les villes-centres qui sont les plus concernées. Les couronnes périurbaines le sont moins, car ces espaces, en très forte croissance, attirent plutôt des familles. Depuis le début des années 1990, cet « avantage » relatif des couronnes périurbaines a disparu : la réduction de la taille des ménages y contribue désormais tout aussi négativement à la croissance démographique que dans les pôles urbains ou l'espace rural. Avec retard sur les villes-centres, les espaces périurbains commencent à vieillir.

La frontière entre l'urbain et le rural s'éloigne des villes-centres, mais de moins en moins vite

La limite extérieure de la zone périurbaine des unités urbaines de plus de 100 000 habitants a tendance à s'éloigner de la ville-centre. Pour une large majorité des villes, c'est au début des années 1970 que l'extension spatiale a été la plus intense. Le seuil de distance augmente ensuite nettement moins vite. Et depuis le début des années 1990, cette limite urbaine n'évolue plus que très faiblement. La plupart des villes ont donc élargi leur périmètre avant de densifier leur couronne périurbaine.

Dans quelques villes, telles que Grenoble, Nancy ou Dijon, l'extension spatiale a été très intense dans les années 1960 et 1970 et beaucoup moins rapide par la suite.

Dans les villes du bassin houiller (Lens, Valenciennes, Béthune), ainsi qu'à Saint-Étienne, l'extension des villes est moins marquée et plus tardive que dans les autres villes (le maximum de l'extension est atteint entre 1982 et 1990).

Dans une vingtaine de villes, incluant la plupart des grandes métropoles régionales (Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Nantes), la rupture a été très nette dès la fin des années 1970, le seuil de distance n'évoluant que faiblement depuis.

Enfin, dans la plupart des villes du sud du pays (Montpellier, Marseille), la tendance s'est poursuivie plus longtemps, avec des rythmes encore élevés dans les années 1980.

Au cours de la période récente, de nouvelles formes urbaines apparaissent (polycentrisme, urbanisation en continu...), entraînant une complexification de ce modèle et une plus grande diversité d'une ville à l'autre.

L'extension spatiale dépend de moins en moins de l'attractivité des villes

Au cours des trois décennies 70, 80 et 90, ce sont les villes les plus attractives pour la population qui avaient tendance à s'étendre le plus. Cet étalement urbain s'explique alors, pour l'essentiel, par un « débordement » de la ville, du fait d'arrivées plus nombreuses que les départs, dans les villes en forte croissance démographique. Ainsi, entre 1990 et 1999, des villes comme Poitiers, Montpellier, Rennes ou Pau se situent simultanément en tête de file en termes d'attractivité et en termes de densification de leur périphérie. À l'opposé, des villes telles que Montbéliard, Saint-Étienne ou Thionville connaissent à la fois une forte déprise démographique et une faible tendance à l'étalement.

Au cours des dernières années, l'éloignement de la limite urbain-rural est moins systématiquement lié à l'attractivité des villes. L'extension spatiale de villes attractives a nettement ralenti : c'est le cas par exemple de Toulon, Bordeaux, Poitiers, Marseille, le Havre. À l'inverse, des villes, bien que

relativement peu attractives, se sont fortement étendues dans l'espace : Caen, Calais, Montbéliard, Besançon. Pour quelques villes, presque toutes méridionales, attractivité continue de rimer avec étalement (Avignon, Nice, Nîmes, Bayonne, Perpignan, mais aussi Saint-Nazaire).

Forte progression des zones construites dans les couronnes périurbaines des régions méridionales

En 2003, l'espace artificialisé (*définitions*) représentait 8,6 % du territoire métropolitain, contre 7,4 % en 1992, d'après l'enquête Teruti (sources). Il a ainsi progressé de 16,7 % entre ces deux dates. C'est dans les couronnes périurbaines que l'artificialisation de l'espace a été la plus intense : + 20,2 % (+ 17,2 % dans l'espace à dominante rurale ; + 13,2 % dans les pôles urbains).

Le rythme d'artificialisation est d'autant plus élevé que la part des surfaces artificielles en début de période est faible. Tout se passe donc comme s'il y avait un rééquilibrage entre régions. Ainsi, des régions telles que l'Auvergne ou la Bourgogne, où l'espace naturel ou agricole conserve une large part, sont celles où les espaces artificiels ont le plus progressé. En revanche, l'Île-de-France ou le Nord - Pas-de-Calais sont déjà très artificialisés.

Cela est encore plus net dans les couronnes périurbaines, où plus le dynamisme démographique est fort, plus le rythme de l'artificialisation est élevé. Plusieurs profils

régionaux se dessinent ainsi, en lien avec le niveau d'artificialisation en début de période et le dynamisme démographique (*carte*).

Dans les régions méditerranéennes, les espaces artificiels périurbains ont fortement progressé en raison, d'une part, d'une artificialisation relativement faible en 1992 et, d'autre part, d'une forte croissance démographique.

Dans des régions telles que le Nord - Pas-de-Calais ou la Haute-Normandie, l'artificialisation a beaucoup moins progressé en raison d'une faible croissance démographique dans le périurbain et d'un niveau d'artificialisation déjà élevé au début des années 1990.

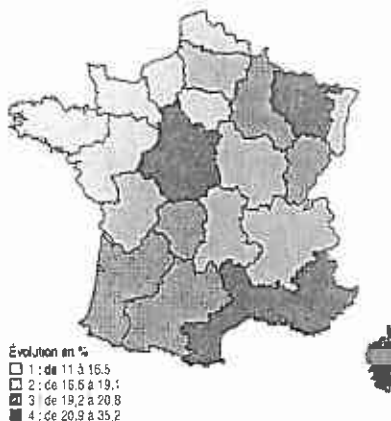
En Île-de-France, malgré une forte croissance démographique, les surfaces artificialisées périurbaines ont relativement peu progressé, en raison d'un niveau déjà élevé de l'artificialisation en 1992. La Bretagne présente, dans une moindre mesure, le même type de profil.

Enfin, la progression a été forte en Champagne-Ardenne ou en Lorraine, malgré une faible croissance démographique, du fait de la faible part des espaces artificialisés en 1992.

Une place croissante occupée par l'habitat individuel dans les espaces périurbains et ruraux

La construction de maisons individuelles est le moteur de l'artificialisation des espaces périurbains. Tous types d'espaces confondus, la construction de maisons

Carte - Évolution des surfaces artificialisées dans les couronnes périurbaines entre 1992 et 2003



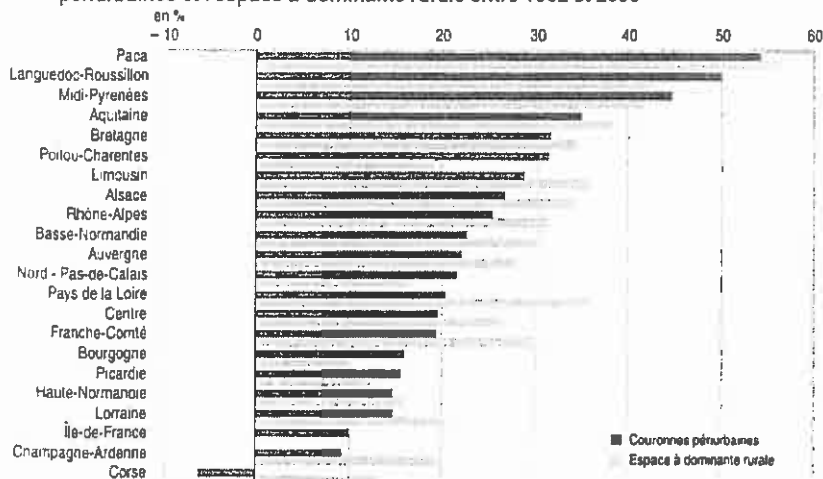
Source : SSP, enquêtes Teruti 1992 et 2003.

Périurbanisation, artificialisation, étalement urbain : comment les mesurer ?

Dans cette étude, la notion d'étalement urbain est abordée selon trois composantes partielles, mais directement mesurables :

- croissance démographique des couronnes périurbaines, dans leur définition de 1999 ;
- évolution de la distance à parcourir pour passer du centre des pôles urbains à la limite de « la ville », au sens large, c'est-à-dire incluant la zone périurbaine, où les densités sont intermédiaires entre celles de la ville agglomérée et celles du rural ;
- évolution de l'artificialisation du sol dans les couronnes périurbaines.

④ Évolution de la surface occupée par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines et l'espace à dominante rurale entre 1992 et 2003



Lecture : en Bretagne, entre 1992 et 2003, la surface occupée par l'habitat individuel a augmenté de 32 % dans les couronnes périurbaines et de 35 % dans l'espace à dominante rurale
Source : SSP, enquêtes Teruti 1992 et 2003.

individuelles a progressé beaucoup plus rapidement que la construction d'immeubles collectifs au cours de la dernière décennie : + 23 % entre 1992 et 2003 contre + 13 % pour les immeubles collectifs.

L'espace à dominante rurale est davantage concerné que les couronnes périurbaines : en 2003, l'habitat individuel occupe 4 % de la surface des couronnes périurbaines et 5,1 % de celle de l'espace à dominante rurale. Entre 1992 et 2003, cette surface occupée par l'habitat individuel a augmenté de 23 % dans les couronnes périurbaines, donc au même rythme que sur l'ensemble du territoire, et de 30 % dans l'espace à dominante rurale.

La surface occupée par l'habitat individuel a le plus augmenté dans les régions du sud (graphique 4). En Provence - Alpes - Côte d'Azur (Paca), Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, mais aussi en Bretagne, elles ont augmenté de plus de 30 % entre 1992 et 2003, tant dans le rural que dans le périurbain. C'est dans la région Paca qu'elles ont le plus augmenté : plus de 50 %.

Définitions

Les analyses qui figurent dans cette publication s'appuient sur le zonage en aires urbaines (ZAU), défini sur la base du recensement de 1999, et qui divise le territoire en deux grandes catégories : l'espace à dominante urbaine, composé des pôles urbains et du périurbain (couronnes périurbaines et communes multipolarisées) ; l'espace à dominante rurale, qui comprend des petites unités urbaines et des communes rurales.

Un pôle urbain est une unité urbaine (ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti et comptant au moins 2 000 habitants) offrant au moins 5 000 emplois.

Les banlieues des pôles urbains sont composées des communes qui ne sont pas villes-centres. Si une commune représente plus de 50 % de la population du pôle urbain, elle est seule ville-centre. Dans le cas contraire, toutes les communes qui ont une population supérieure à la moitié de celle de la commune la plus importante, ainsi que cette dernière, sont villes-centres.

Le périurbain est composé des communes sous influence urbaine du fait des déplacements domicile-travail : communes des couronnes périurbaines et communes multipolarisées.

Un pôle urbain et sa couronne périurbaine constituent une aire urbaine.

L'artificialisation d'un territoire correspond au passage d'une occupation naturelle (forêts, landes, rivières, marais...) ou agricole, à des sols artificiels bâtis, des sols artificiels non bâtis (pelouses d'agrément, jardins, chantiers...), des routes et parkings.

Un ménage, au sens de l'enquête de recensement, désigne l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de cohabitation, par exemple).

Sources

L'enquête Teruti est réalisée par le service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Elle a pour objectif de connaître les différentes catégories d'occupation du sol et d'usage de l'ensemble du territoire (agricole, naturel et urbanisé), au niveau métropolitain, régional et départemental mais aussi à tout autre niveau défini géographiquement. Cette enquête est effectuée tous les ans par sondage. C'est une enquête aréolaire à deux degrés. L'emplacement des points est géoréférencé. Tous ces points constituent une base d'enquête. Jusqu'en 1999, le recensement de la population résidant en France était réalisé de manière exhaustive, tous les six à neuf ans (1954, 1962, 1968, 1975, 1982, 1990, 1999). Depuis 2004, il est organisé par enquêtes annuelles tournantes. Le 1^{er} janvier 2009, de nouvelles populations légales millesimées 2006 sont entrées en vigueur.

Bibliographie

- Laganier J., Vienne D., « Recensement de la population de 2006 - La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes », *Insee Première* n° 1218, janvier 2009.
- Coutellier A., « L'artificialisation s'étend sur tout le territoire », *Les données de l'environnement* n° 80, Ifen, janvier-février 2003.
- Bisaill L., « La maison individuelle grignote les espaces naturels », *Agrès Primeur* n° 219, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, janvier 2009.
- Morel B., Redor P., « Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 - La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes », *Insee Première* n° 1058, janvier 2006.

INSEE PREMIÈRE figure dès sa parution sur le site Internet de l'Insee : www.insee.fr (rubrique Publications)

Pour vous abonner aux avis de parution : <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=abonnements/liste-abonnements.htm>

À RETOURNER À : INSEE/CNBP, Service Abonnement - B.P. 402 - 80004 Amiens CEDEX 1
Tél. : 03 22 97 31 70 Fax : 03 22 97 31 73

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2009

Abonnement annuel : ☐ 74 € (France) ☐ 92 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____ Tél. : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature : _____

Direction Générale :
18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14
Directeur de la publication :
Jean-Philippe Colls
Rédacteur en chef :
Gilles Rouman
Rédacteurs :
L. Bellin, A.-C. Morin,
C. Perret, C. Pinier
Maquette : É. Houët
Code Sags IPOS1243
ISSN 0897 - 3162
© INSEE 2009



ÉTALEMENT URBAIN

Concilier maîtrise de l'espace et développement durable

■ **8% du territoire bétonnés.** La ville gagne du terrain. A grande vitesse. Depuis 1962, la superficie qu'elle occupe a doublé, pour atteindre 100 000 km² en 1999. Désormais, les surfaces bétonnées couvrent 8% de notre territoire, soit 1% de plus qu'il y a dix ans. Entre 1993 et 2003, l'étendue des sols bâtis a augmenté de 15,8%, les routes et parkings de 10,7%, les espaces verts, jardins, décharges et autres terrains vagues de 21,1%. «Les zones artificielles ne cessent de grignoter les terres agricoles du péri-urbain, notent les experts de l'Institut français de l'environnement (Ifen). La ville attire et concentre population et activité, mais elle s'agrandit en les repoussant en périphérie et dans les zones rurales situées à proximité.» Le phénomène est particulièrement rapide dans huit départements: l'Hérault, les Bouches-du-Rhône, la Vendée, l'Ille-et-Vilaine, le Lot, la Haute-Garonne, le Finistère et le Morbihan.

■ **Toujours plus loin.** Entre 1990 et 1999, la population des villes a progressé de 3%, la tache urbaine, elle, de 10%. Un exemple: de 1968 à 1999, la population de l'aire urbaine de Bayonne a quasiment doublé et la densité de sa superficie est passée de 5,61 hab./km² à 2,79 hab./km². Cet étalement a plusieurs causes: le désir des ménages d'être propriétaires d'une maison avec jardin, le marché foncier et son renchérissement, la facilité des déplacements, particulièrement en voiture, la faveur des communes

pour accueillir de nouveaux habitants et leur maîtrise des documents d'urbanisme... Depuis 1999, un pic démographique est observé dans les communes situées à vingt-cinq kilomètres du centre d'une aire urbaine. Conséquences: en cinquante ans, la distance moyenne parcourue chaque jour par un Français a été multipliée par 6 (soit trente kilomètres en 1995).

■ **Nuisances en cascade.** L'étalement urbain est incompatible avec le développement durable. Ce phénomène pose en effet des problèmes environnementaux: destruction de la biodiversité, des terres agricoles, des paysages, épuisement des ressources, production de gaz à effet de serre du fait de la multiplication des déplacements, pollution de l'air... Mais il génère aussi des difficultés économiques et sociales: surcoût des aménagements pour les collectivités locales, surcoût des déplacements pour les ménages avec la hausse du prix des carburants...

■ **Les collectivités en première ligne.** Maîtriser la consommation de l'espace est apparu comme un enjeu majeur lors du Grenelle de l'environnement. Plusieurs mesures concernant directement les collectivités ont été avancées: inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace, articulation entre les PLU, Scot, PLH, PDU, etc. et les plans climat-énergie, construction d'écoquartiers...

Dossier réalisé par Isabelle Verbaere, avec Xavier Debontride



LE DYNAMISME DE LA CONSTRUCTION NEUVE EN FRANCE ENTRE 2001 ET 2003

1 LE LITTORAL

Le littoral est 2,7 fois plus artificialisé que le reste du territoire (Ifen). Les constructions neuves sont concentrées notamment sur la côte bretonne. Plus de 1 mètre carré sur 4 est construit sur ce littoral.

2 LES CORRIDORS FLUVIAUX

L'urbanisation des vallées fluviales qui concentrent population et activités économiques se poursuit. Les zones artificielles grignotent les terres agricoles, notamment dans le couloir rhodanien de Lyon à Arles.

3 LES AXES DE TRANSPORT

Les autoroutes et les lignes TGV attirent l'implantation de zones pavillonnaires et d'activité. La ville de Toulouse s'étire ainsi de manière tentaculaire le long des axes routiers.

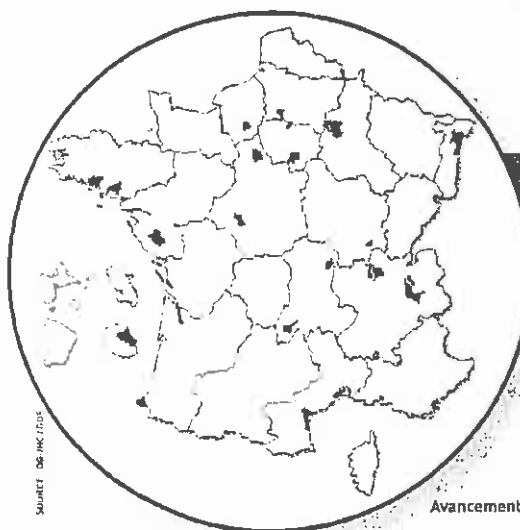
4 EN PÉRIPHÉRIE DES GRANDES MÉTROPOLIS

L'artificialisation des sols concerne aussi les zones agricoles en périphérie des capitales régionales, comme Nantes.



Pourcentage moyen annuel au mètre carré de logements commandés entre 2001 et 2003

Entre 0 et 1,2% Entre 1,2 et 1,8% Entre 1,8 et 2,9% Entre 2,9 et 7,3%



MOINS D'UNE TRENTAINE DE SCOT APPROUVÉS

UN OUTIL DE PLANIFICATION

Le schéma de cohérence territoriale (Scot) est un outil de planification urbaine intercommunale. Alors que le schéma directeur était principalement centré sur la destination générale des sols, le Scot exprime le projet global d'aménagement et de développement durable d'une collectivité (Padd).

L'OBJECTIF DU SCOT

L'un de ses objectifs est l'utilisation économe et équilibrée de l'espace. Mais ce document d'urbanisme n'a pas encore montré pleinement son efficacité contre l'étalement urbain. Plus de sept ans en effet après l'adoption de la loi «SRU», moins d'une trentaine de Scot ont été approuvés. Certes, quelques grandes agglomérations comme Strasbourg ou Montpellier sont couvertes, mais peu d'espaces sensibles comme les abords du littoral sont concernés.

Avancement des Scot au 1^{er} janvier 2007 : ■ Scot approuvés

La périurbanisation à l'américaine touche toutes les agglomérations

Protéger la biodiversité, les ressources en eau, les paysages, limiter les émissions de gaz à effet de serre et réduire la fracture énergétique imposent de lutter contre l'étalement urbain.

C'est l'un des enjeux majeurs du développement durable : freiner l'extension de la ville au détriment des zones naturelles. « La consommation d'espace est aujourd'hui en France excessive et mal maîtrisée, s'alarmaient les participants à la table ronde finale du Grenelle de l'environnement, le 24 octobre dernier. Les centres de décision sont trop morcelés et l'Etat est incapable d'imposer le principe de schémas d'ensemble de gestion de l'espace. » Un groupe de travail composé d'élus, de professionnels de l'urbanisme et de représentants d'ONG devrait être constitué afin d'élaborer des propositions concrètes pour lutter contre l'étalement urbain. Il y a urgence. 60 000 hectares sont grignotés chaque année par les zones artificielles (1).

Succès du pavillon. La consommation d'espace est d'abord liée à l'expansion de l'habitat. Selon l'Institut français de l'environnement (Ifen), celle-ci s'explique, pour 20 %, par l'augmentation de la population, pour 40 %, par la diminution du nombre de personnes par logement. Pour 1 000 personnes, on comptait en effet 323 logements en 1968, 385 en 1990 et 417 en 1999. Ce phénomène est dû à la forte augmentation du nombre de ménages et à la diminution de leur taille. En cause : le vieillissement de la population, la multiplication des divorces... Enfin, cette consommation d'espace accrue est imputable, pour 40 %, à la forte croissance de la maison individuelle. Ce type d'habitat couvrait 3,6 % du territoire métropolitain en 2003, soit dix-sept fois plus que le

logement collectif. « On incrimine à tort les seuls lotissements, souligne Philippe Schmit, chargé des questions d'aménagement et d'urbanisme à l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Ceux-ci offrent des densités d'occupation de l'espace bien souvent supérieures aux constructions réalisées hors procédures d'aménagement. Le grignotage des espaces naturels périur-

bains s'est souvent fait de manière insidieuse et presque invisible, en délivrant des permis de construire au coup par coup. »

De fait, la construction en zone d'aménagement concerté ou en lotissements représentait moins de 15 % du total de logements neufs en 2005. « L'essentiel des constructions nouvelles relève de ce qu'il convient d'appeler le diffus, l'aléatoire, lié à

60 000

HECTARES SONT GRIGNOTÉS
CHAQUE ANNÉE PAR
LES ZONES ARTIFICIELLES.

des micro-opportunités foncières périphériques ou plus ou moins lointaines des villes, se dégageant au gré des stratégies patrimoniales des propriétaires, sans s'accompagner d'équipements publics », insiste Alain Cluzet, directeur général adjoint des services du département de l'Essonne (2). Selon Alexandre Lee, chercheur à l'école nationale des travaux agricoles (Enita), à Bordeaux, « les Pays de la Loire, la Basse Normandie et la Bretagne sont les trois régions les plus touchées par le mitage de l'agriculture ».



AVIS D'EXPERT Jean Marly, chercheur au Ceru (*)

« Le périmètre d'un Scot à l'échelle d'un EPCI est trop restreint »

« 40 % des Scot approuvés ou en cours correspondent au territoire d'une intercommunalité et s'articulent avec les documents d'urbanisme. Mais leur périmètre est trop restreint pour prendre en compte la réalité des déplacements et lutter efficacement contre l'étalement urbain. Les autres schémas sont à la taille d'une aire urbaine et comprennent donc un ou plusieurs EPCI, des communes isolées... Leur périmètre paraît plus pertinent, mais leur gouvernance doit trouver sa place dans le millefeuille politique local. La plupart du temps, les syndicats mixtes de Scot ne disposent pas d'outils techniques. Dans ces conditions, fédérer plus d'une centaine de collectivités pour élaborer un projet de territoire semble difficile. C'est plus simple lorsque le syndicat peut s'adosser à une agence d'urbanisme et à son ingénierie. »

(*) Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions.



Philippe Fages,
directeur de l'établissement
public foncier local.

GRENOBLE

Constituer des réserves foncières



400 000 habitants

L'ENJEU

Enjeu : construire 2000 logements par an pour éviter le déclin du centre-ville.

LA SOLUTION

La solution : mise en place d'un établissement public foncier local (EPFL) pour le portage financier des projets d'aménagement des communes.

La communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole (26 communes), la Métro, doit bâtir au moins 2150 logements par an, non pas pour gagner des habitants mais pour ne pas en perdre ! Soit, encore faut-il que les communes disposent de terrains pour lancer des opérations d'aménagement. En 2002, les hausses vertigineuses du prix de l'immobilier conduisent la Métro et le conseil général de l'Isère à fonder l'établissement public foncier local (EPFL) de la région grenobloise. Ils sont rejoints, en 2005, par la région Rhône-Alpes et les communes de Saint-Théoffrey et du Sappey-en-Chartreuse. C'est l'un des premiers EPFL créé en France. Il en existe une quinzaine aujourd'hui.

Geler les prix. « Nous achetons des terrains, le plus souvent à la demande des communes, dans la perspective de les revendre à un bailleur social par exemple, explique Philippe Fages, directeur de l'EPFL. Notre mission est de soulager le budget communal du portage financier du foncier le temps de l'élaboration du projet, qui peut durer plusieurs années. A la revente, nous ne cherchons pas à faire de plus-value. Le terrain est cédé au prix où

nous l'avons acquis majoré de 1 % par an. Notre rôle consiste à geler les prix. » Sur la période 2003-2006, l'EPFL de la région grenobloise a réalisé 86 acquisitions sur le territoire de 20 communes, pour un montant global de 37 millions d'euros : 34 opérations pour du logement social, 23 pour du renouvellement urbain. « Notre objectif est de calibrer notre pouvoir d'intervention autour de 10 millions par an, poursuit Philippe Fages. Nous n'avons pas les moyens de modifier les tendances lourdes du marché immobilier : nous représentons moins de 1 % du volume financier des transactions sur l'agglomération. »

15 euros par an, par habitant. Lors de sa création, l'EPFL a bénéficié de subventions de ses membres, région, département, agglom... pour un montant global d'environ 8 millions d'euros. Il est également financé par une taxe spéciale d'équipement, payée à parts égales par les ménages et les entreprises. Le produit fiscal s'élève à 6,3 millions par an, ce qui représente environ 15 euros par habitant. L'EPFL peut aussi avoir recours à l'emprunt. « Nous essayons de nous en passer pour ne pas grever notre budget par le paiement des intérêts. »

1 %
DU TERRITOIRE,
EST COUVERT PAR
LES SCHÉMAS DE
COHÉRENCE TERRITORIALE
APPROUVÉS.

Pau fait payer la taxe d'habitation aux propriétaires de 1 600 logements et 100 maisons non occupées depuis cinq ans.

« Mais la forte relance de la construction ne pourra s'opérer par la seule densification des tissus bâtis, estime Alain Cluzet, dans l'Essonne. C'est aussi par une extension urbaine, non pas en taches d'huile au gré des opportunités foncières, mais planifiée au plus près des axes et nœuds de transports en commun, qu'il faut répondre aux objectifs visés. »

Desserte régulière. Avec un pétrole qui a franchi la barre des 100 dollars le baril, la question des déplacements paraît centrale. « Éviter que les habitants aux revenus modestes ne soient les premières victimes de la raréfaction des hydrocarbures, nécessite, tout autant que l'impératif climatique, que toute nouvelle urbanisation soit obligatoirement desservie en transports en commun et que les constructions en diffus ne soient autorisées que dans les périmètres déjà urbanisés », insiste le Conseil français des urbanistes.

« Verra-t-on émerger les deux conditions clés d'une maîtrise de l'urbanisation, s'interroge Alain Cluzet, à savoir la couverture obligatoire de l'ensemble du territoire national par des documents de planification urbaine rendus opposables et limitant la constructibilité aux secteurs bénéficiant d'une desserte régulière en transports en commun ? » Reste à voir ce qu'il adviendra des réflexions engagées pendant la Grenelle de l'environnement... L.V

(1) « L'environnement en France », Ifen, 2006.
(2) Urbaniste et auteur de « Ville idéale, ville durable ? », édition de l'Aube.
(3) « Méthode en 100 fiches pour une approche environnementale de l'urbanisme », Editions Le Moniteur.

Rennes L'intercommunalité préserve ses ceintures vertes

Fruit d'une longue tradition de planification urbaine, la « ville-archipel » privilégie l'habitat dense pour éviter l'urbanisation en tache d'huile.

Les petits citadins rennais le savent bien : pour voir des vaches, il leur suffit de traverser la rocade ! Les abords immédiats de la capitale bretonne tranchent en effet avec les banlieues traditionnelles des grands centres urbains. L'arrivée par le sud de la ville, sur l'axe Rennes-Nantes, surprend toujours le visiteur : à cet endroit, la voie express traverse de vastes espaces agricoles qui ne s'arrêtent qu'aux portes de la ville, de l'autre côté du bou-

levard périphérique. Ces fameuses « ceintures vertes » illustrent un parti pris d'aménagement fondé sur une longue tradition de planification urbaine.

L'agglomération rennaise a choisi un mode de développement multipolaire, autour du concept de « ville-archipel » cher à Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes métropole, délégué aux formes urbaines (*lire son témoignage*). Cette expression imagée reflète bien la géographie rennaise, vue du ciel : la ville-centre est entourée de satellites, petits bourgs ruraux devenus villes à part entière, mais qui conservent leur unité spatiale.

Champs des villes. L'urbanisation en tache d'huile, si fréquente ailleurs, semble avoir épargné l'aire urbaine, pourtant en forte croissance démographique. C'est tout le pari des années à venir : les prévisions tablent sur un afflux de 45 000 à 60 000 habitants dans l'agglomération d'ici à 2015, et la tentation est grande de rogner sur les espaces disponibles pour construire des logements. Chaque année, 200 hectares de terres agricoles et d'espaces naturels sont consommés, selon un mouvement irréversible.

Pour limiter cette tendance naturelle, le schéma de cohérence territoriale (Scot) du pays de Rennes, adopté fin 2007, défend clairement la notion d'agriculture périurbaine, en s'appuyant sur le concept de « champ urbain », des terrains agricoles en limite d'urbanisation qui participent directement à l'aménagement du territoire et à la qualité du cadre de vie. Surtout, Rennes métropole s'est dotée en 2006 d'un programme local de l'habitat (PLH) qui prévoit la construction de

CHIFFRES CLÉS

- 37 communes, 388 000 hab.
- 60 000 nouveaux habitants attendus d'ici à 2015.
- 4 500 logements neufs construits par an, dont 50 % aidés (25 % de locatifs sociaux et 25 % de locatif intermédiaire ou accession sociale aidée), dans le cadre du PLH.
- 20 % maximum de lots libres de plus de 350 m².
- 6 % de leur parc de logements : c'est le taux de construction auquel les communes s'engagent sur la période du PLH (référence 2003).
- 50 millions d'euros par an pour le financement du PLH (2005-2012).

4 500 logements par an d'ici à 2012, dont la moitié aidés. Originalité de la démarche : elle est fondée sur la contractualisation avec chacune des 37 communes membres de la communauté d'agglomération. Toutes – sauf une – ont signé un engagement à construire des logements selon des principes forts de densité et de mixité sociale.

Petites parcelles. Fondé sur le renouvellement urbain, le PLH favorise l'habitat collectif sur petites parcelles, à l'opposé des lotissements périurbains des années 70. Ainsi, seuls 20 % des terrains à construire en lots libres peuvent être supérieurs à 350 m². Cette approche a fait débat, mais les premiers programmes conçus selon ce modèle ont prouvé qu'il est possible de réaliser des formes urbaines originales et agréables à vivre, en soignant particulièrement l'espace public. Désormais, les services de Rennes métropole organisent régulièrement des « promenades urbaines » dans ces nouveaux quartiers, afin de sensibiliser le grand public et combattre les idées reçues.

X. D.



TÉMOIGNAGE Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes métropole (*)

« La solution : un PLH avec une véritable contractualisation »

« L'étalement urbain fait souvent l'objet d'une critique purement intellectuelle de la part de ceux qui ont les moyens de s'offrir un logement en centre-ville. Or la meilleure façon de lutter contre cette situation consiste à réaliser de vrais programmes locaux de l'habitat (PLH), avec une véritable contractualisation. C'est la force du PLH de Rennes métropole, signé par Edmond Hervé, président de la communauté d'agglomération, avec le maire de chaque commune. Il comprend 50 % de logements aidés et permet aux ménages modestes de trouver un logement dans ou à proximité de la ville-centre. Le fait d'avoir réduit la surface des lots à 350 m² favorise également cette accessibilité, car il faut rappeler que les deux tiers des ménages concernés gagnent moins de 2 500 euros par mois. »

(*) Délégué aux formes urbaines.

Entretien avec Etienne Crépon, directeur adjoint au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction au Medad (*)

« La densification des villes ne suffira pas à pourvoir les besoins en logements »

La France manque de logements. Combien faudrait-il en construire chaque année ?

Le président de la République et le Premier ministre ont fixé le cap : construire 500 000 logements par an, dont 120 000 sociaux. Aujourd'hui, on en est à 430 000 par an. Il faut donc intensifier et poursuivre l'effort.

Peut-on à la fois résoudre la crise du logement et lutter contre l'étalement urbain ?

Oui. Le Président nous engage à arrêter « de subir cet émiettement urbain ». Il faut repenser le développement des villes pour être plus économes en espace, une ressource rare. Des pistes ont été avancées dans le cadre du Grenelle de l'environnement. D'une part, lancer un vaste programme de reconquête des centres-villes. La densité urbaine en France est bien inférieure à celle de nombreux pays européens. D'autre part, engager un plan de construction d'éco-quartiers.

Pensez-vous que la densification des villes pourra répondre au problème crucial du manque de logements ?

Il n'y a pas de réponse univoque. C'est bien pour cela que l'urbanisme est une compétence de la



responsabilité des élus locaux. Dans certains territoires, la densification des villes et la reconquête des friches doivent permettre de répondre à l'essentiel des besoins. Cela passera

aussi par l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces, laquelle devra être pensée dans une approche de développement durable et intégrer l'ensemble des enjeux de l'aménagement : transports en commun, gestion de la biodiversité, des déchets, de l'eau...

L'artificialisation des sols va donc se poursuivre ?

Penser que l'on pourrait sanctuariser l'intégralité des terrains qui aujourd'hui ne sont pas urbanisés n'est pas raisonnable. Il faut, en revanche, que le développement urbain soit désormais plus

« 36 % des communes ne sont toujours pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale. »

respectueux de l'environnement, qu'il prenne notamment en considération la préservation de ces ressources rares que sont l'eau ou la biodiversité. Un autre critère me semble devoir absolument être pris en compte : la qualité de la desserte par les transports en commun.

Malgré l'existence de nombreux instruments réglementaires à toutes les échelles, l'urbanisation anarchique perdure. Comment l'expliquez-vous ?

C'est l'un des nombreux constats établis lors du Grenelle de l'environnement : 36 % des communes ne sont toujours pas dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale. Quant aux schémas de cohérence territoriale, ils ne sont pas toujours à la bonne échelle pour considérer pleinement l'ensemble des enjeux du territoire, ce qui génère des phénomènes de report aux marges. Un enjeu majeur est de mieux articuler les différentes politiques publiques, notamment celles du logement et des transports.

Propos recueillis par J. V.

(*) Ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables

L'intérêt des CPER

Les contrats de projets Etat-région (CPER) sont un moyen pour l'Etat d'affirmer plus efficacement ses choix d'aménagement. Ainsi en Ile-de-France, le CPER considère comme prioritaires les territoires de la Plaine de France, du Mantois et des deux villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart. Des moyens financiers très importants, de l'ordre de 600 millions d'euros, répartis à parts égales entre les deux partenaires, sont consacrés à la création de véritables dynamiques urbaines dans ces périmètres.

Quartiers défavorisés : relégation pour certains jeunes, **insertion** sociale et professionnelle pour d'autres

Les quartiers défavorisés sont souvent assimilés à des espaces de relégation, abritant des populations en proie à de grandes difficultés d'insertion.

Certes, les individus qui y résident ont des trajectoires professionnelles et sociales moins favorables que ceux qui n'y ont jamais vécu ou qui en sont partis.

Néanmoins, s'installer dans ces quartiers constitue aussi pour certains jeunes un moyen, parfois le seul, d'accéder à l'autonomie résidentielle. Pour ces nouveaux occupants, vivre dans un quartier défavorisé, même transitoirement, peut constituer un vecteur de construction familiale, sans forcément les exclure du marché du travail.

Les quartiers défavorisés sont traditionnellement appréhendés comme fonctionnant sur un modèle de relégation et d'enfermement spatial des populations qui y résident. L'image de la trappe résidentielle est souvent évoquée pour illustrer les logiques qui aboutiraient à y concentrer, au fil du temps, une population socialement défavorisée, susceptible de subir une altération des processus de socialisation. Pour les jeunes de ces quartiers, cela se traduirait alors par des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, difficultés porteuses d'un risque de transgression des normes sociales qui prévalent dans le reste de la population et nécessitant à ce titre une réponse spécifique des institutions.

Observer ces jeunes en phase de transition sociale et professionnelle revient à se poser deux questions majeures. Existe-t-il des processus d'intégration au marché du travail et de passage à l'âge adulte qui sont propres aux habitants de ces quartiers défavorisés, générant ainsi les divergences de destinées sociale et professionnelle que l'on peut observer par rapport aux autres jeunes ? Une telle vision n'est-elle pas trop réductrice des fonctions que remplissent ces espaces auprès des populations amenées à y vivre, obérant ainsi la perception de certaines fonctions sociales plus positives ?

Des processus de transitions sociale et professionnelle altérés pour les jeunes ayant résidé en ZUS

Répondre à la première question implique de comparer, à un moment ou à un autre, les parcours familiaux et professionnels des jeunes ayant résidé dans une zone urbaine sensible (ZUS) à ceux des autres jeunes urbains.

L'enquête Génération 98 du Céreq (cf. encadré page 4) confirme ce que de nombreux travaux ont déjà établi : les populations résidant en ZUS ont un profil sociodémographique très différent de celui des autres jeunes urbains. Ils sont plus souvent issus d'un milieu populaire, d'une famille immigrée et d'un environnement familial plus éloigné de l'emploi. En lien avec ces origines, ces jeunes ont réalisé des études moins poussées : 25 % n'ont aucun diplôme contre 12 % pour les autres jeunes urbains et seulement 28 % possèdent un diplôme du supérieur (contre 48 % pour les autres). Les jeunes des quartiers défavorisés sont donc socialement moins armés pour affronter les grandes étapes du passage à l'âge adulte, telles que l'émancipation familiale et l'intégration professionnelle.

Concernant les conditions d'accès à l'autonomie familiale et résidentielle, les jeunes ayant séjourné en ZUS ont plus de mal à quitter le domicile parental. Après 7 ans de vie active, 15 % d'entre eux habitent toujours chez leurs parents (contre 9 % des autres jeunes urbains), les 85 % restants ayant mis en moyenne 14 mois à partir après la fin de leurs études (contre 9 mois pour les autres). Cette décohabitation plus tardive peut être reliée à leur âge puisque les personnes ayant résidé en ZUS arrivent plus jeunes sur le marché du travail : la moitié d'entre elles sortent de l'école avant 21 ans, soit un an plus tôt que les autres jeunes urbains. Cet âge n'explique cependant pas tout et d'autres facteurs sont à rechercher, comme l'existence de difficultés économiques particulières rendant impossible l'accès à l'autonomie résidentielle, autonomie pourtant souhaitée par 89 % d'entre eux.

■ Les enquêtes

« Génération » du Cereq ont pour objectif d'analyser les premières années de vie active de jeunes sortis du système éducatif la même année et à tous les niveaux de formation.

Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires.

Une unité urbaine est un découpage territorial reposant sur la continuité de l'habitat : est considéré comme tel un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti.

EDD • Emplois à durée déterminée, comprenant les contrats à durée déterminée, les missions d'intérim et les emplois aidés.

EDI • Emplois à durée indéterminée, comprenant les contrats à durée indéterminée et les emplois de fonctionnaire.

Si quitter ses parents apparaît plus difficile pour les jeunes ayant vécu en ZUS, s'installer seul dans un logement l'est tout autant. Quand ils partent, c'est davantage pour s'installer directement en couple (55 % contre 51 %) et, s'ils commencent par prendre un logement, ils y restent moins longtemps avant de former un couple partageant la même résidence (25 mois contre 30 mois). Le contraste entre les jeunes ayant résidé en ZUS et les autres jeunes urbains est particulièrement prononcé pour ceux qui sont arrivés sur le marché du travail sans aucun diplôme : 82 % des jeunes non diplômés passés par une ZUS ont vécu en couple contre 69 % des autres jeunes urbains de même niveau de formation initiale.

Bien que moins âgés, les jeunes ayant résidé en ZUS sont plus nombreux à avoir des enfants. C'est le cas de 52 % de ceux qui ont quitté le domicile parental contre 44 % des autres jeunes urbains. Quand ils sont devenus parents, ils le sont devenus plus rapidement (24 mois après la décohabitation contre 35 mois pour les autres). Mais parmi ces couples avec enfants, les ruptures sont aussi plus fréquentes (13 % contre 8 %). L'importance de ces séparations, associée à l'importance des jeunes ayant des enfants sans jamais avoir été en couple, conduit à des situations de familles monoparentales deux fois plus fréquentes pour les jeunes passés par une ZUS que pour les autres.

Enfin, ces jeunes restent un peu moins souvent dans le quartier de résidence de leurs parents au moment de leur décohabitation (25 % contre 28 %). En revanche, lorsqu'ils changent de quartier, ils s'éloignent moins du domicile parental : 27 % restent dans la même commune (contre 12 % pour les autres urbains) et seulement 30 % changent d'unité urbaine de résidence (contre 41 %). Ce constat, mobilité plus fréquente mais plus courte, se retrouve également par la suite, au cours de leurs mobilités ultérieures.

Les jeunes qui sont passés par une ZUS accèdent donc à l'autonomie résidentielle et construisent leur famille dans des temporalités et selon des logiques qui leur sont propres. Dans le même temps, s'engage pour eux un processus d'autonomisation économique avec leur arrivée sur le marché du travail et le déroulement de leur carrière professionnelle. Les trajectoires les plus linéaires d'intégration au marché du travail ne concernent cependant que 42 % d'entre eux, soit 15 points de moins que pour les autres jeunes urbains. C'est au contraire le chômage, l'inactivité, l'enchaînement d'emplois à durée déterminée (EDD) ou encore un décrochage de l'emploi à durée indéterminée (EDI) qui marquent leurs premières années de vie active. En outre, la précarité des positions occupées sur le marché du travail se double d'une précarité financière ; les jeunes ayant résidé en ZUS restent souvent cantonnés à des niveaux de rémunération peu élevés et plus faibles que ceux obtenus par les autres jeunes urbains.

Difficultés d'accès à l'emploi, précarités statutaire et financière caractérisent bon nombre des parcours de ces jeunes ayant vécu en ZUS. Et même si, à l'instar des autres jeunes, leur situation professionnelle s'améliore avec le temps, elle n'en reste pas moins tout au long des sept années en-deçà de celle des autres jeunes urbains. Si les plus grandes difficultés d'insertion professionnelle rencontrées par les jeunes ayant vécu en ZUS peuvent être rapprochées de leur niveau de formation initiale, leur (faible) bagage scolaire n'explique cependant pas tout, loin s'en faut. À niveau de formation identique, les jeunes passés par une ZUS connaissent systématiquement de plus grandes difficultés d'accès à l'emploi et une précarité plus importante. Ainsi, pour 43 % des jeunes non diplômés ayant vécu en ZUS, les sept premières années de vie active sont marquées par le chômage et/ou l'inactivité, alors que ces situations ne sont vécues « que » par 32 % des autres jeunes urbains également sans diplôme. Même constat pour les jeunes arrivés sur le marché du travail avec un diplôme de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement supérieur : 21 % des diplômés d'un CAP, d'un BEP ou d'un bac ayant séjourné en ZUS ont des trajectoires dominées par le chômage et/ou l'inactivité contre seulement 15 % des autres jeunes urbains de même niveau.

Les ZUS : entre confinement et transition

Caractériser de façon uniforme les processus de transition sociale et professionnelle qui marquent les jeunes résidant dans les quartiers défavorisés peut s'avérer en partie réducteur et masquer certaines des fonctions que ces espaces remplissent. Dès lors que l'on prend en considération la temporalité dans laquelle s'inscrit la domiciliation dans un quartier défavorisé, la dynamique des trajectoires résidentielles fait ressortir des populations de résidents en ZUS qui ont des modes de passages à l'âge adulte largement contrastés. Cinq profils peuvent être distingués. Ainsi, 31 % des jeunes ayant résidé au moins une fois en ZUS y habitaient déjà au moment de la fin de leurs études et y étaient encore en 2003 et en 2005 – 13 % chez leurs parents sur toute la période (profil 1), 18 % après avoir emménagé de façon indépendante dans le même type de quartier (profil 2). 30 % ont fini leurs études résidant dans ce type de quartier mais en sont partis par la suite (profil 3). Enfin, 39 % sont venus s'y installer une fois entrés sur le marché du travail – 30 % durablement (profil 4) et 9 % provisoirement (profil 5). À ces trajectoires résidentielles différentes correspondent des transitions sociales et professionnelles différenciées qui contrastent plus ou moins fortement avec celles des autres jeunes urbains.

Qu'ils aient résidé en ZUS ou non, les jeunes n'ayant toujours pas quitté le domicile parental sept ans après la fin de leurs études sont en grand décalage avec les autres. Ils n'ont pas connu de

transitions familiales et leurs caractéristiques individuelles sont proches : on y compte une forte majorité de garçons, près de la moitié sont non diplômés et très peu sont diplômés de l'enseignement supérieur. Leurs parcours professionnels sont davantage marqués par des difficultés d'accès à l'emploi et des statuts précaires ou par des ressources salariales limitées, voire les deux réunis. Ainsi, 59 % des jeunes restés chez leurs parents en ZUS (profil 1) ont passé leurs sept premières années sur le marché du travail principalement au chômage et/ou en inactivité ou encore dans des EDD, et 34 % cumulent précarités financière et statutaire. Si tous les jeunes restés chez leurs parents partagent également une vision plus pessimiste de leur avenir, ceux qui résident en ZUS se déclarent plus fréquemment insatisfaits de leur situation en 2005 et ont plus souvent le sentiment d'avoir été discriminés dans le travail, surcroît de discrimination associé spécifiquement à leur lieu de résidence.

Enfin, leur famille d'origine les oppose nettement aux autres, les jeunes de ZUS étant plus souvent issus de famille populaire où la mère était inactive et/ou de famille immigrée.

Le sentiment de discrimination dans le travail lié au lieu de résidence, les caractéristiques de la famille d'origine ainsi que les parcours professionnels fragiles caractérisent également les jeunes ayant quitté le domicile parental mais restés en ZUS (profil 2). En revanche, ce groupe est un peu plus âgé (la moitié a plus de 21 ans, soit deux ans de plus que les jeunes restés chez leurs parents), davantage féminin et plus diplômé que le précédent. Ces jeunes s'engagent nettement dans la construction d'une nouvelle famille : 70 % d'entre eux sont ou ont été en couple, 50 % ont déjà des enfants en 2005. Ils ont également de « moins mauvaises » conditions d'insertion professionnelle : en 2005, 39 % occupent un EDI et gagnent plus de 1 200 euros

À lire également

• *Ségrégation résidentielle, accessibilité aux emplois et chômage : le cas de l'Île-de-France*, L. Gobillon et H. Selod, Document de travail LEA-WP0605, 2006.

• *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, J.-P. Fitoussi, E. Laurent, J. Maurice (éd.), rapport du Conseil d'analyse économique, n° 45, Paris, La Documentation française, 2004.

E Caractéristiques des jeunes et de leurs parcours selon leur trajectoire résidentielle

		Jeunes qui au cours des sept années sont..							ensemble des jeunes ayant résidé en ZUS	ensemble des autres urbains
		restés chez leurs parents, hors d'une ZUS	restés chez leurs parents, en ZUS	restés en ZUS après décohabitation	partis d'une ZUS après décohabitation	entrés dans une ZUS après décohabitation	passés transitoirement en ZUS après décohabitation	partis de chez leurs parents, n'ayant jamais habité en ZUS		
		(profil 1)	(profil 2)	(profil 3)	(profil 4)	(profil 5)	(profil 6)			
Caractéristiques individuelles	Hommes	71	79	48	46	35	51	49	48	51
	Sans diplôme	40	45	30	22	15	16	9	25	12
	Diplôme secondaire	46	46	50	45	50	43	39	47	40
	Diplôme supérieur	14	8	20	33	35	41	52	28	48
	Ensemble des diplômes	100	100	100	100	100	100	100	100	100
		Âge médian à la sortie de formation	19 ans	19 ans	21 ans	21 ans	21 ans	22 ans	21 ans	22 ans
Famille d'origine	Jeunes issus de l'immigration	37	68	59	36	27	26	14	41	16
	Jeunes issus d'un milieu ouvrier	32	49	42	33	29	24	22	35	22
	Jeunes issus d'un milieu cadre	13	4	8	15	20	28	28	14	27
	Jeunes dont la mère était inactive au moment de la fin des études	42	70	64	38	32	35	31	46	32
Famille(s) ultérieure(s)	Départ du domicile parental pour une installation en couple	0	0	53	61	50	56	52	47	47
	une installation seul	0	0	47	39	50	44	48	38	44
	A vécu en couple à un moment donné	0	0	70	82	81	83	78	67	71
	A connu la paternité / maternité	3	2	50	55	50	50	44	45	41
	A vécu seul(e) avec son/ses enfant(s)	0	0	11	12	10	2	5	9	5
Mobilité résidentielle	S'est installé dans une unité urbaine différente suite à la décohabitation	0	0	2	25	41	52	37	26	37
Parcours professionnel	Précarité financière*	52	51	52	43	50	41	37	48	38
	Précarité statutaire**	46	59	42	27	31	27	21	36	23
	Précarité financière et statutaire	26	34	27	18	20	13	11	22	13
Situation professionnelle en 2005	Statut stable & salaire > 1 200 euros en 2005	37	23	39	58	44	54	63	45	61
	Statut précaire ou salaire < 1 200 euros en 2005	39	37	34	23	36	35	25	32	26
	Hors emploi en 2005	24	40	27	19	20	11	12	23	13
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Discrimination ressentie	Estime avoir été victime d'une discrimination dans le travail	19	25	28	22	16	18	15	22	16
	dont : d'une discrimination du fait de son lieu de résidence	2	11	8	5	2	1	1	5	1
Opinions en 2005	Sa situation actuelle ne lui convient pas	38	49	35	23	35	26	25	33	26
	Se déclare plutôt inquiet pour son avenir professionnel	27	29	20	22	20	17	19	22	20

* Précarité financière : l'individu n'a jamais touché un salaire supérieur ou égal à 1 200 euros au cours des sept premières années. ** Précarité statutaire : la trajectoire professionnelle de l'individu est dominée soit par le chômage récurrent ou persistant, soit par le non-emploi, soit par un enchaînement d'EDD.

Source : Céreq, enquête Génération 1998, interrogation 2005 géocodée en partenariat avec la Délégation interministérielle à la ville (DIV).

Camp : jeunes sortis de formation initiale en 1998 et ayant résidé en 1998, 2003 ou 2005 dans une unité urbaine comprenant une zone urbaine sensible (ZUS).

par mois, contre seulement 23 % pour les jeunes restés chez leurs parents en ZUS. Néanmoins, ils semblent encore en partie attachés à leur famille d'origine – sinon dépendants de celle-ci. En effet, la très grande majorité d'entre eux est restée dans le voisinage du domicile parental, subissant certainement les contraintes du marché du logement et anticipant peut-être des difficultés professionnelles ultérieures et les aléas possibles de leur situation familiale (une personne sur dix se retrouvant plus tard en situation de famille monoparentale).

Les ZUS sont aussi des territoires dont on peut sortir. Pour preuve, les 19 000 jeunes qui y ont fait leurs études et qui sont partis s'installer ailleurs lorsqu'ils ont quitté leurs parents (profil 3). Ces jeunes se distinguent de tous ceux restés en ZUS par leur profil scolaire (plus diplômés), par leur famille d'origine (moins souvent d'origine immigrée ou d'origine ouvrière), par leur famille ultérieure (plus souvent en couple) mais aussi par leur parcours professionnel. Ils ne sont que 18 % à avoir connu à la fois la précarité des emplois et les limitations salariales (contre 27 % de ceux restés en ZUS). Ces jeunes ne semblent donc pas définitivement « marqués » par leur passage en ZUS. Avoir grandi dans un tel territoire ne les a pas « condamnés » à la précarité. En 2005, 77 % d'entre eux déclarent être dans une situation qui leur convient, proportion quasiment identique à celle observée pour les autres jeunes urbains.

Les ZUS sont également un lieu d'accueil pouvant permettre à certains d'accéder à l'autonomie résidentielle. Leur installation dans un tel territoire, parfois loin de chez leurs parents, a pu constituer l'unique solution à leur prise d'indépendance.

Ainsi, par rapport aux jeunes ayant vécu en ZUS au cours de leur scolarité, ceux qui s'y sont installés après leur départ du foyer parental et qui y sont toujours en 2005 présentent des caractéristiques individuelles bien différentes (profil 4). Il s'agit pour l'essentiel de jeunes plus diplômés (35 % sont diplômés de l'enseignement supérieur), moins fréquemment issus de l'immigration (27 %) ou d'un milieu ouvrier (29%), en majorité des femmes (65%). Pourtant, ces jeunes connaissent des difficultés parfois importantes sur le marché du travail, financières en particulier : la moitié d'entre eux n'a jamais gagné plus de 1 200 euros par mois et, en 2005, 35 % sont dans une situation qui ne leur convient pas tandis que 20 % se déclarent inquiets pour leur avenir. Se retrouvent ainsi en ZUS des populations certes moins marquées socialement mais confrontées à une certaine précarité financière.

Les déplacements semblent avoir été encore plus importants pour les jeunes venus s'installer dans une ZUS mais de façon temporaire (profil 5). 52 % d'entre eux ont en effet changé d'unité urbaine lors de leur accès à l'autonomie résidentielle. Très proches du groupe précédent, avec davantage de diplômés du supérieur et d'enfants de cadres, ces jeunes ont en revanche une position sur le marché du travail nettement meilleure que les autres jeunes

L'enquête Génération 98 et le géocodage

Le Céreq étudie régulièrement les conditions d'insertion professionnelle des jeunes quittant le système éducatif. Dans ce cadre, il a interrogé à trois reprises (2001, 2003 et 2005) 16 000 des 742 000 jeunes sortis en 1998 des différentes filières de formation initiale. Cette enquête « Génération 98 » a permis de rassembler des données individuelles longitudinales sur les parcours professionnels, des informations concernant les caractéristiques sociodémographiques des jeunes et des informations à caractère subjectif sur leur parcours professionnel.

Au printemps 2006, le Céreq et la Délégation interministérielle à la ville ont noué un partenariat qui a permis de géocoder l'adresse du domicile des jeunes (ou de leurs parents) au moment où ils achevaient leurs études en 1998, au moment de l'enquête de 2003 et au moment de l'enquête de 2005. Trois catégories de localisation ont été identifiées : un domicile situé dans une zone urbaine sensible (ZUS), un domicile situé hors d'une ZUS mais dans une agglomération urbaine contenant une ZUS et un domicile situé dans une zone rurale ou une agglomération urbaine dépourvue de ZUS. Dans cet article, on entend par « jeunes urbains » les jeunes habitants en 1998, en 2003 ou en 2005 dans une unité urbaine contenant une ZUS. Sont donc exclus les jeunes résidant aux trois dates, soit dans une zone rurale, soit dans une unité urbaine ne contenant pas de ZUS. On estime à 461 000 le nombre de ces jeunes urbains. Parmi ceux-ci, 65 000 ont effectivement résidé dans une ZUS à l'une des trois dates.

passés par une ZUS, expliquant peut-être leur plus grande facilité à enchaîner des mobilités résidentielles. Seuls 13 % d'entre eux ont cumulé précarité statutaire et précarité financière et, en 2005, 74 % déclarent que leur situation leur convient, tandis que seulement 17 % s'estiment inquiets, proportions quasi identiques à celles observées parmi les autres jeunes urbains.

La prise en compte des trajectoires résidentielles des jeunes souligne ainsi l'ambivalence des fonctions des ZUS dans les processus de passage à l'âge adulte. D'un côté, les quartiers défavorisés peuvent être assimilés à des espaces de relégation, voire à des ghettos, comme l'ont déjà montré certains auteurs. Si des mouvements d'entrée et de sortie s'observent, il n'en demeure pas moins que les individus qui sortent de ZUS sont mieux armés socialement et connaissent des trajectoires professionnelles plus favorables que ceux qui y restent. De même, ceux qui entrent dans les ZUS sont moins armés et plus en difficulté que les jeunes urbains restés à l'écart de ces quartiers. Ainsi, les mobilités observées contribuent à entretenir la logique ségrégative à l'œuvre dans les ZUS.

Mais d'un autre côté, une nouvelle dynamique se révèle, nuanciant l'image traditionnelle de ces quartiers. L'assimilation systématique des habitants de ZUS à des individus en difficulté apparaît abusive puisque les jeunes qui viennent s'y installer présentent un profil socioculturel beaucoup plus favorisé. Plus diplômés, moins fréquemment issus d'un milieu populaire ou de l'immigration, ils contribuent ainsi à modifier la composition de la population résidant en ZUS. Pour ces jeunes, les ZUS constituent des territoires d'accueil facilitant l'autonomie résidentielle et la construction familiale, sans forcément les exclure du marché du travail.

Thomas Couppié, Céline Gasquet (Céreq)

Pour en savoir plus

• « Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée de chômage ? », P. Choffel et E. Delattre, DARES, *Premières informations premières synthèses*, n° 43.1, octobre, 2003.

• « L'insertion professionnelle des jeunes originaires de ZUS », T. Couppié et C. Gasquet, in Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2006*, Éditions de la DIV, pp. 210-232, 2007.

• *Le ghetto français*, E. Maurin, Paris, Seuil/La République des Idées, 2004.

ISSN - 0758 1858

Céreq

Direction de la publication : Michel Quéré - Rédaction : Christian Campes - Commission paritaire n° 1065 ADEP - Reproduction autorisée à condition expresse de mentionner la source. - Dépôt légal n° 49459.

Centre d'études et de recherches sur les qualifications

19, place de la Liberté
CP 21221
13657 Aix-en-Provence cedex 03
Tél. 04 91 11 20 00
Fax 04 91 11 20 05

<http://www.cereq.fr>

imprimé par [logo]

Publication gratuite

POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Premier bilan mitigé pour le plan « Espoir banlieues »

Près d'un an après sa présentation par le président de la République et sept mois après son lancement effectif (1), où en est le plan « Espoir Banlieues », cette série de mesures centrées notamment sur l'éducation, la formation et l'emploi dans les quartiers les plus en difficulté ? Le premier bilan dressé le 20 janvier par le comité interministériel des villes et du développement social urbain (CIV) est pour le moins mitigé.

Un « retard pris à l'allumage » sur plusieurs chantiers

Quelques heures avant la réunion organisée à Matignon, la secrétaire d'Etat à la politique de la ville résumait son sentiment au micro d'Europe 1, estimant que le plan méritait à peine la moyenne en raison d'un « retard pris à l'allumage » sur plusieurs chantiers et que « l'ensemble du gouvernement et [...] des acteurs qui tournent autour de la politique de la ville peuvent largement mieux faire ».

Déjà, en décembre, le chef de l'Etat avait tapé du poing sur la table, regrettant le « retard considérable » pris dans l'application du plan. Dans son sillage, Fadela Amara avait dénoncé l'inertie de « certains hauts fonctionnaires », les accusant en particulier d'avoir freiné le déploiement dans les quartiers des 350 délégués du préfet prévus (2). Un rappel à l'ordre qui a porté rapidement ses fruits. En effet, alors que seule une quinzaine de délégués étaient en fonction le mois dernier, ils sont désormais 132. Et les autres devraient être nommés rapidement. Matignon promet en tout cas que « l'objectif de 350 délégués sera effectif à la fin du premier semestre 2009 ».

Autre dossier ayant pris du retard : le contrat d'autonomie, un dispositif lancé en septembre dernier dans 35 départements et qui, pour mémoire, prévoit un soutien renforcé et personnalisé pour aider les jeunes de moins de 26 ans à trouver un emploi (3). 3 500 jeunes en bénéficient aujourd'hui dans les quartiers alors que l'objectif était de 4 500 pour la fin décembre 2008. La secrétaire d'Etat à la politique de la ville assure toutefois que le retard sera comblé rapidement dans la mesure où, dorénavant, « 400 nouveaux contrats sont signés chaque semaine ». Un rythme qui, malgré le contexte économique difficile, ne devra pas mollir pour espérer

atteindre les 18 000 signatures fixées pour 2009. Toutefois et toujours sur le front de l'emploi, le gouvernement s'est réjoui de la mobilisation des grandes entreprises en faveur de l'embauche des jeunes. Ainsi, « 86 entreprises, associations, fédérations professionnelles, ont signé l'engagement de recruter des jeunes de moins de 26 ans issus des quartiers prioritaires », a indiqué Matignon. De plus « 11 500 jeunes ont déjà été embauchés en contrat à durée déterminée de six mois ou indéterminée et 3 600 jeunes ont décroché un stage ou un contrat d'alternance ».

Des résultats « encourageants » pour le volet « éducation »

Les résultats ont aussi été jugés encourageants « en matière de réussite et d'excellence éducative », chiffres à l'appui. 171 000 élèves en éducation prioritaire répartis dans 3 072 écoles primaires ont bénéficié d'un accompagnement éducatif. Des actions de soutien scolaire pendant les vacances ont été mises en place dans plus de 200 lycées classés prioritaires et ont concerné 5 000 élèves. 450 élèves issus des quartiers populaires sont « déjà » scolarisés dans des « internats d'excellence » dotés d'un projet éducatif adapté. Et 14 académies ont initié des banques de stages, en attendant leur généralisation à la rentrée 2009. L'objectif en matière d'accès à l'enseignement supérieur et aux grandes écoles a aussi été respecté, selon le Premier ministre, avec la mise en place de 100 premières « cordées de la réussite » (4).

Pour lutter contre l'échec scolaire dans les quartiers, le plan « Espoirs banlieues » tablait également sur les « écoles de la deuxième chance », organismes de statut privé destinés aux jeunes de 18 à 26 ans sans diplôme ni qualification. 4 129 ont intégré le réseau, constitué aujourd'hui de 43 sites, dont six nouveaux ouverts en 2008, a indiqué Matignon. La loi de finances pour 2009 permettra la création d'une vingtaine de sites supplémentaires. Par ailleurs, afin de renforcer la mixité sociale, 30 lycées situés dans les quartiers prioritaires ont, comme prévu, été labellisés « sites d'excellence » et « proposent des projets pédagogiques innovants attractifs pour les jeunes d'autres quartiers (section internationale, artistique ou lycée des métiers) ». Toujours dans l'idée de « casser les ghettos scolaires », l'expérimentation du « busing » – qui consiste à scolariser des élèves de quartiers défavorisés dans des établissements d'autres quartiers – grâce à la mise à disposition de transports scolaires – n'aura en revanche pas suscité l'engouement espéré. En effet, seulement sept établissements testent aujourd'hui le dispositif, alors que le gouvernement tablait sur 50. Le Premier ministre a annoncé qu'une

campagne de promotion sera réalisée en 2009 afin que le « busing » soit mieux connu des élèves et de leurs parents.

Une « réflexion » sur le périmètre des zones urbaines sensibles

Le CIV n'aura pas été l'occasion pour le gouvernement d'annoncer de mesures nouvelles. Tout juste a-t-il été décidé de lancer une réflexion sur les périmètres des zones urbaines sensibles et l'évaluation à mi-parcours des contrats urbains de cohésion sociale. « Elle s'appuiera sur un livre vert qui servira de base à la concertation et qui sera rendu public avant la fin du mois de février », a indiqué François Fillon. De plus, « deux parlementaires en mission rendront un rapport au gouvernement avant le 30 avril 2009 ».

Par ailleurs, alors qu'un collectif réunissant 100 associations et syndicats organisait le même jour un rassemblement devant Matignon pour réclamer un renforcement et une sécurisation des financements publics aux associations, les ministres se sont félicités de la signature par l'Etat de 1 695 conventions pluriannuelles d'objectifs avec des associations, permettant de « sécuriser leurs financements sur trois ans ». Le gouvernement a également rappelé qu'un système de remboursement sur présentation de facture à hauteur de 500 € permet, depuis le 1^{er} janvier, un paiement immédiat aux petites associations.

Le prochain CIV se tiendra dans les trois mois. Il examinera notamment l'état d'avancement des programmes d'actions triennaux des ministères pour réduire les écarts entre les quartiers prioritaires de la politique de la ville et le reste du territoire national. ■

(1) Voir ASH n° 2564 du 27-06-08, p. 5.

(2) Pour mémoire, les délégués du préfet sont appelés à être l'unique point d'entrée pour tous les dispositifs de la politique de la ville. Et donc les interlocuteurs privilégiés des élus, chefs de projet et associations œuvrant dans les quartiers.

(3) Voir ASH n° 2554 du 18-04-08, p. 15.

(4) Les « cordées de la réussite » instituent un partenariat entre un établissement de l'enseignement supérieur (grande école, université ou lycée à classes préparatoires), d'une part, et des lycées sources issus des 215 quartiers prioritaires, d'autre part.

16 France

Banlieues : le modèle communautaire américain tente les sociologues français

Les spécialistes de la politique de la ville soulignent les limites de la gestion française des quartiers

Faut-il s'inspirer du modèle américain de « politique de la ville » ? Doit-on réinventer le système français de gestion des quartiers difficiles en s'inspirant de l'exemple « communautaire » mis en place aux États-Unis ? Alors que la recherche française est longtemps restée dominée par le spectre des dérives « à l'américaine », un colloque, organisé vendredi 25 septembre à l'Ecole normale supérieure (ENS) à Lyon, montre qu'une partie des sociologues observe désormais avec intérêt la capacité des villes américaines à mobiliser leurs habitants et à favoriser leur participation dans les quartiers difficiles. Et soulignent, à contrario, « la grande faiblesse » de la politique de la ville française.

L'élection de Barack Obama à la Maison Blanche, fin 2008, a évidemment contribué à replacer le modèle américain au centre de toutes les attentions. Le président des États-Unis fut en effet, au milieu des années 1980, un « organisateur de communauté » dans les quartiers sud de Chicago, une fonction à cheval entre travailleur social, éducateur politique et agitateur professionnel. Théorisée dans les années 1960 par le sociologue américain Saul Alinsky, sa mission était d'amener les habitants à s'organiser pour défendre leurs intérêts face aux bailleurs sociaux, aux banques, aux municipalités... Une démarche qui a contribué à l'émergence de leaders et de pouvoirs locaux.

Cette approche se situe aux antipodes de la politique de la ville française, traditionnellement rétive à la reconnaissance des communautés, comme le soulignent les participants au colloque. « Le modèle republicain français est un modèle descendant : l'État sait toujours ce qu'il faut faire. Et comme, par ailleurs, on a historiquement une grande peur des communau-

te dimension collective », indique Claude Jacquier, directeur de recherche au CNRS. « Là où, dans d'autres pays, les initiatives dans les quartiers à problèmes viennent des habitants, une culture de défiance envers la société civile continue de caractériser nos administrations, niant la légitimité des demandes des habitants, par ailleurs mal représentés politiquement », explique Sophie Body-Gendron.

« La rénovation urbaine est une caricature de l'approche française. On démolit, on reconstruit et on pense avoir tout réglé »

Jacques Donzelot
sociologue

drot, professeur de sciences politiques, qui insiste sur l'absence de « voix » et de « porte-parole » dans la jeunesse des quartiers.

Les politiques actuelles, notamment les opérations de rénovation urbaine engagées en 2003 par Jean-Louis Borloo, ne dérogent pas à cette approche malgré l'affichage d'une logique « participative ».

Sur les quelque 40 milliards investis d'ici à 2013 pour rénover

les quartiers, la quasi-totalité vise des opérations sur le bâti, très peu sur l'humain. « La rénovation urbaine est une caricature de l'approche française où l'on refait la ville sur place. On démolit, on reconstruit et on pense avoir tout réglé. À aucun moment, sans façon purement rhétorique, on ne cherche à donner de la force au pouvoir aux habitants eux-mêmes », constate Jacques Donzelot, spécialiste de sociologie politique, pionnier de l'observation du modèle américain.

En France, souligne le sociologue Laurent Mucchielli, « les objectifs sont décidés par les représentants locaux de l'État et par des professionnels de la politique de la ville. Non par les associations locales qui n'en assurent que la mise en œuvre ». Il relève par ailleurs que la plupart de ces associations sont « installées par le pouvoir politique et contrôlées dans leur gestion par l'État ». « Le mot même de communauté (communauté d'intérêts, communauté de voisinage) est dégradé en "communautarisme" pour désigner une forme régressive de citoyenneté ». Laurent Mucchielli lit là « le paradoxe d'une politique qui passe son temps à regretter que les gens soient passifs et "assistés" mais qui ne comprend pas que sa façon de faire "paternaliste" ne peut produire que cela ».

Des parlementaires préconisent la suppression des ZUS

Un rapport parlementaire remis, mercredi 23 septembre, au premier ministre François Fillon préconise une révision de la politique de la ville, notamment la suppression des zones urbaines sensibles (ZUS). Rédigé par Gérard Hamel, député UMP d'Eure-et-Loir, et Pierre André, sénateur UMP de l'Aisne, le document dresse un bilan mitigé des dispositifs existants. « L'intervention par zonage enferme les quartiers sur eux-mêmes plutôt qu'elle

contribue à leur meilleure insertion dans la ville », estiment-ils, préconisant d'organiser la politique de la ville au niveau des communes et non plus des quartiers. « La solidarité nationale ne doit intervenir que lorsque la solidarité locale n'est pas elle-même en capacité de faire face aux difficultés rencontrées », Matignon a annoncé que le rapport servirait de « base » à « une large concertation » avant une éventuelle réforme en 2010.

Cette approche se traduit de façon très concrète. Lorsque la secrétaire d'État à la politique de la ville, Fadela Amara, décide de rapprocher les quartiers des services publics, elle installe des délégués des préfets dans les cités. Lorsqu'apparaissent des listes autonomes issues des quartiers, comme lors des dernières élections municipales, elles sont immédiatement qualifiées de « communautaires » par leurs concurrents et les autorités locales. Les dernières élections municipales n'ont d'ailleurs pas modifié la donne, selon le Haut Conseil à l'intégration (HCI) : la proportion d'élus municipaux issus de la diversité est passée de 3,2 % à 6,7 % dans les villes de plus de 9000 habitants entre 2001 et 2008. Soit à peine quatre maires, 495 adjoints et 1844 conseillers municipaux issus de l'immigration extra-européenne.

Les chercheurs ne sont pas subitement devenus des désemparés du modèle américain dans son ensemble. Notamment parce qu'ils insistent sur le degré toujours élevé de ghettoïsation aux États-Unis. Et parce qu'ils constatent que la politique de la ville française a probablement atténué la « crise des banlieues ». Mais ils veulent voir dans la question de la participation une nouvelle étape. « L'approche américaine s'explique évidemment par l'histoire des États-Unis : la place réduite de l'État fédéral, l'importance de l'immigration. Mais le fait que le Royaume-Uni, l'Europe du Nord, l'Allemagne, les Pays-Bas, par exemple, s'inspirent de ce type d'approche devrait nous faire réfléchir », souligne M. Donzelot.

Luc Bronner

Sur la Web

Une page consacrée à Saul Alinsky : www.uv-vedes.dees.fr/Saul-Alinsky-la-carnegie.html. Le site personnel de Jacques Donzelot : www.donzelot.org.

Chapitre 4

**Les scénarios de la prospective
Nouvelles ruralités**

Olivier Mora, Édith Heurgon, Lisa Gauvrit
avec la contribution de Maryse Aoudaï

**Les hypothèses d'évolution
des composantes des ruralités**

Le tableau 5 présente, de façon synthétique, les hypothèses d'évolution à l'horizon 2030 qui ont été construites pour chaque composante.

À partir de cette matrice, les scénarios ont été construits en combinant les hypothèses d'évolution des quatre composantes et des éléments de contexte, avec le souci de privilégier la cohérence de ces hypothèses entre elles et notamment leur plausibilité en termes de dynamiques globales d'une part, et de dynamiques territoriales d'autre part.

À l'exception du scénario 3 (hypothèse d'une crise énergétique), les scénarios ne découlent pas d'un changement imposé par une variable exogène, mais explorent des dynamiques contrastées d'évolution des ruralités. Les scénarios 1 et 2 s'appuient sur des évolutions tendancielle et les amplifient (la périurbanisation des grandes agglomérations dans un cas, la multi-appartenance et la mobilité dans l'autre), tandis que les scénarios 3 et 4 sont des scénarios de rupture, fondé sur une crise énergétique et une redensification des villes dans un cas, sur une réorientation des migrations résidentielles et un développement équilibré et diversifié des territoires ruraux dans l'autre.

Les illustrations territorialisées des scénarios

À partir d'une première formulation des scénarios, des études de cas sur des territoires en région ont permis d'illustrer ces scénarios sur des situations concrètes. Les évolutions possibles de quatre régions françaises ont ainsi été envisagées, permettant dans le même temps d'explorer les implications des scénarios sur l'agriculture, l'environnement et l'alimentation.

Tableau 5. Hypothèses d'évolution à l'horizon 2030 des composantes des ruralités et construction des scénarios.

Composantes	Hypothèses d'évolution des composantes			
Mobilités dans les rapports entre villes et campagnes	Mobilités déterminées par la périurbanisation de la métropole	Intermittences cycliques	Transports limités : les gens se regroupent dans la ville qui s'élève en hauteur	Mobilités déterminées par les réseaux des bourgs et petites villes
Dynamiques économiques dans les campagnes	Économie résidentielle et agricole	Économie présentielle	Économie spécialisée et fonctionnalisée par la ville	Économie territoriale
Ressources naturelles et patrimoines	Érosion de l'espace agricole et naturel et création d'espaces sanctuarisés	Forte attractivité des patrimoines naturels et/ou des espaces agricoles	Nature dans la ville et partition des espaces naturels et ruraux	Combinaison de paysages agricoles et d'espaces naturels
Gouvernance des territoires ruraux	Faible, induite par le développement de la métropole	Variété d'initiatives pour mettre en œuvre l'attractivité des espaces ruraux	Assujettie à la planification urbaine	Forte, élaboration de projets de territoires cohérents et concertés
Éléments de contexte	Laisser-faire, transport aisé	Forte innovation sociale, technique (transports, TIC) et de gouvernance)	Crise énergétique Fortes politiques européennes des régions	Fortes politiques publiques



Scénario 1
Les campagnes de la diffusion métropolitaine



Scénario 2
Les campagnes intermittentes des systèmes métropolitains



Scénario 3
Les campagnes au service de la densification urbaine



Scénario 4
Les campagnes dans les mailles des réseaux des villes

Les scénarios de la prospective Nouvelles ruralités

Le choix des territoires retenus pour illustrer les scénarios s'est orienté vers des situations contrastées – voire extrêmes sous certains aspects – tant par leurs spécificités géographiques, économiques, culturelles et les stratégies d'acteurs à l'œuvre. D'abord situés au niveau régional, les territoires étudiés ont parfois été restreints à des niveaux infrarégionaux, qui nous ont semblé faire sens en termes de dynamiques villes-campagnes :

- la région Midi-Pyrénées
- le Sillon alpin en région Rhône-Alpes
- la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
- le département de la Manche en Basse-Normandie

Après une phase de diagnostic régional, le travail mené s'est attaché à identifier les tendances émergentes et les éléments d'évolution prospectifs caractérisant les territoires et les formes de ruralités à l'œuvre. Puis l'on a examiné la pertinence des différents scénarios au regard des dynamiques mises en évidence.

Pour ce faire, deux approches complémentaires ont été associées : l'analyse de documents de référence d'une part, tels que des prospectives régionales, des documents de planification et d'aménagement (schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, schéma de cohérence territoriale, directive territoriale d'aménagement), des documents statistiques, des articles scientifiques, et d'autre part une série d'entretiens menés auprès d'une dizaine d'experts et d'acteurs institutionnels dans chaque région (élus, responsables de collectivités territoriales, représentants associatifs, chercheurs).

Si une traduction « territorialisée » de chaque scénario fut étudiée pour toutes les régions, chaque région ou chaque territoire a montré une aptitude à illustrer plus particulièrement un scénario. Ces illustrations régionales sont présentées avec les scénarios ci-après.

Les scénarios de nouvelles ruralités à l'horizon 2030

Scénario 1 : les campagnes de la diffusion métropolitaine

En 2030, sous l'effet d'un processus de périurbanisation très poussé, une large part des espaces ruraux sont localisés dans les aires d'influence des métropoles, qui atteignent parfois la taille d'une région toute entière (voir Encadré 3). Entre ces aires métropolitaines, des espaces intermédiaires sont dévolus à l'agriculture agro-industrielle. L'expansion des zones urbanisées résulte d'un certain laisser-faire dans les politiques publiques de planification et d'un maintien des coûts des mobilités quotidiennes à des niveaux acceptables, qui va de pair avec l'usage de véhicules électriques.

Une dispersion et une extension de l'habitat résidentiel dans l'aire métropolitaine

La périurbanisation des grandes agglomérations a pris la forme d'un mouvement de diffusion métropolitaine englobant les villes et les bourgs à la périphérie ainsi que les espaces ruraux. La dispersion croissante des résidences s'est effectuée non de manière concentrique, de couronnes en couronnes, mais de manière diffuse. Ce phénomène a donné naissance à un vaste tissu discontinu de champs et d'espaces naturels, de forêts.

Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030

de logements pavillonnaires plus ou moins concentrés, d'infrastructures routières et de zones d'activités.

Désormais, les individus dissocient fortement les lieux de résidence, de travail, de commerce et loisirs. Des couples avec enfant(s) à la recherche d'espace, d'un cadre de vie agréable, d'une proximité avec la nature se sont installés dans les communes rurales périphériques de la métropole, dans des maisons avec jardins, mais travaillent dans le pôle urbain. Ce type d'habitat répond au désir d'accéder à la propriété d'un logement individuel, à moindre coût. Les ménages souvent bimotorisés, réalisent d'importants déplacements quotidiens à l'intérieur de l'aire métropolitaine, pour se rendre à leur lieu de travail, et réaliser leurs diverses activités (éducation des enfants, accès aux services, aux commerces).

*Face à la polarisation des activités dans la métropole :
une économie périurbaine résiduelle*

En France, une économie dynamique, en archipel, a vu émerger diverses métropoles régionales qui ont désormais une dimension européenne voire mondiale. Aussi, les activités et les emplois se concentrent dans les aires métropolitaines.

Du fait du voisinage d'une métropole aspirante qui polarise les activités de pointe à forte qualification et à hauts revenus, les services liés à l'économie résidentielle constituent l'essentiel de l'activité économique (services aux populations, commerces) et des emplois dans les espaces ruraux périurbanisés. Cependant, ceux-ci bénéficient d'une déconcentration des activités (initialement au centre) vers la périphérie de l'aire métropolitaine, essentiellement les activités à faible qualification, dans l'industrie, la logistique et l'agroalimentaire.

*L'éclatement des usages de la campagne : des paysages périurbains banalisés,
des espaces non métropolitains, soit agro-industriels, soit naturels*

En 2030, les espaces ruraux connaissent des évolutions différenciées selon qu'ils ont été concernés ou non par le phénomène de périurbanisation, c'est-à-dire selon leur distance à la ville.

Dans l'aire métropolitaine, la construction de logements, de zones d'activités et de routes a produit une forte fragmentation des espaces agricoles et naturels. L'agriculture s'est trouvée en tension voire en situation de conflit avec les résidents voisins au sujet des problèmes de pollution de l'eau et de l'air, et d'organisation temporelle des travaux agricoles. Dans les interstices ouverts et résiduels de l'aire métropolitaine, elle a accompli une forte mutation pour se réorienter vers une agriculture périurbaine (maraîchage, produits frais pour les populations urbaines) tandis que l'agriculture agro-industrielle, repoussée hors des aires métropolitaines, s'est relocalisée en fonction des équipements logistiques et des réseaux de transports.

La lutte contre les impacts négatifs de la périurbanisation sur les espaces naturels a donné lieu à la création de corridors écologiques, qui maillent désormais l'aire métropolitaine. Hors des aires métropolitaines, des espaces de nature sanctuarisés, gérés selon une logique descendante par la région, ont été préservés pour répondre aux demandes de nature des populations urbaines de la métropole. On assiste ainsi à une dissociation nette entre espaces agricoles et espaces naturels.

Les scénarios de la prospective Nouvelles ruralités

*Les ménages et les zones d'activités aménagent les territoires :
une gouvernance des espaces ruraux par défaut*

Étant donné le laisser-faire dans le domaine de la planification foncière, ce sont les localisations des ménages et des zones d'activités qui définissent en 2030 l'aménagement du territoire. Le développement économique et spatial de la métropole transforme les territoires ruraux aux alentours, et les institutions de l'agglomération centrale peinent à s'ajuster à l'échelle d'une aire métropolitaine toujours en extension. Sous forte influence de l'agglomération, l'action publique dans les territoires ruraux de la périphérie reste faible et peu efficace, et les conflits se multiplient (foncier, eau).

Ponctuellement, l'absence de politique foncière de la métropole est compensée par des politiques nationales ou régionales de protection des terrains agricoles et des espaces naturels.

En 2030, un enjeu toujours discuté de l'aménagement de l'aire métropolitaine est la création, sans cesse repoussée, d'une agence métropolitaine chargée de coordonner et d'animer la formulation et la mise en place de multiples projets périurbains, destinés à structurer et à polariser les logements, les activités économiques autour des espaces ouverts agricoles ou naturels.

DOCUMENT n° 7

Les « villes lièvres »

RENDRE DÉSIRABLE
LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PAR JEAN HAËNTJENS ¹

Le développement durable est à la mode. Il a fallu du temps mais aujourd'hui, rares sont les décisions politiques ou économiques qui sont prises sans avoir tenu compte de cette nécessité. C'est essentiel mais finalement pas si nouveau : comme le montre ici Jean Haëntjens, là où l'État, en France en particulier mais aussi ailleurs en Europe, met un certain temps avant d'investir un champ nouveau, les villes, pour leur part, prennent les devants, notamment en matière de développement durable.

Rappelant le renouveau récent des villes et des pouvoirs urbains en France, l'auteur souligne combien les centres urbains constituent des laboratoires d'innovation sociale et culturelle. Le passé en témoigne et les tendances actuelles, notamment en Europe, le confirment : les villes ont un rôle pionnier en matière de développement durable, qu'il s'agisse d'adapter l'habitat, les transports, les modes de vie... Comme le souligne Jean Haëntjens, les villes sont, à n'en pas douter, l'échelon auquel il faut se placer pour faire entrer le développement durable dans la vie quotidienne et préparer les citoyens à l'après-pétrole. S.D. ■

Les élections municipales de 2008 viennent de renouveler un pouvoir souvent considéré comme mineur dans la France jacobine. On a peu évoqué, au cours de la

campagne, la formidable progression des pouvoirs urbains depuis 20 ans et leur forte implication dans les enjeux de développement durable.

1. Directeur de l'Agence pour le développement durable de la région nazairienne ; auteur de *Le Pouvoir des villes. Ou l'art de rendre désirable le développement durable*. La Tour d'Aigues : Ed. de l'Aube, 2008, 155 p.

Ces faits apparaissent pourtant « porteurs d'avenir » lorsqu'on les situe dans un autre contexte, celui de la compétition pour l'« après-pétrole », désormais ouverte entre les continents.

Le renouveau des villes et des pouvoirs urbains

Depuis 20 ans, la montée en puissance des pouvoirs urbains concerne tous les pays d'Europe. Le processus, bien décrit par Patrick Le Galès², pourrait se résumer ainsi : les pouvoirs urbains se sont accrus à la fois en termes de compétences juridiques, de capacités financières, de crédibilité politique et de base territoriale (par regroupement ou association de communes), pendant que celui des États se réduisait.

En France, cette montée en puissance a été jalonnée par les lois dites Defferre (1982), puis Voynet (1999), Chevènement et SRU (solidarité et renouvellement urbain, 2000). Aujourd'hui, les villes regroupées en communautés interviennent dans pratiquement tous les champs de la vie en société : urbanisme, habitat, transports, mais aussi économie, éducation, recherche et culture. Le pouvoir communal gère plus de 8 % du produit intérieur brut et représente 1 200 000 collaborateurs, 400 000 conseillers municipaux et un tissu associatif périphérique sans doute aussi important.

Mais l'essentiel est peut-être la dynamique et la capacité d'inven-

tion dont les villes, et en particulier les « moyennes grandes », ont fait preuve depuis 20 ans.

Tirées par les exemples de Barcelone, Copenhague, Lisbonne, Lyon ou Bilbao, les villes sont devenues les principaux foyers d'innovation sociale et culturelle. Les entreprises y investissent, les habitants y affluent, le tourisme urbain s'y développe. Ces villes ont reconquis méthodiquement leur centre historique, ravalé leurs façades noircies, créé des rues piétonnes et réinvesti leurs espaces publics. Elles ont redécouvert le tramway et le vélo, tout en contraignant la voiture avec fermeté. Elles ont utilisé leurs friches industrielles ou militaires pour créer des éco-quartiers. Elles ont affirmé leur volonté d'être des lieux originaux, des endroits où s'inventent de nouvelles formes de culture. Parti des métropoles, le mouvement a gagné progressivement les villes de rang plus modeste.

Depuis 1990, les villes de 200 000 à 2 millions d'habitants, les métropoles, sont celles qui ont enregistré la progression démographique la plus forte. Leur développement est allé de pair avec celui d'une économie tertiaire, tiré par des services urbains de plus en plus spécialisés.

Les maires des grandes villes sont devenus des personnages politiques importants et respectés. Dans un contexte de défiance générale vis-à-vis des institutions, ils font partie des rares responsables qui ont gardé l'estime de leurs concitoyens.

2. LE GALÈS Patrick. *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po, 2003.

Entre « villes lièvres » et « États tortues »

L'ampleur du mouvement est telle que certains historiens n'hésitent pas à le comparer au « flamboiement urbain » qui, au XII^e siècle, a fait émerger l'Europe moderne de la société féodale. De fait, l'actuel renouveau des villes semble bien s'inscrire dans une dynamique spécifiquement européenne, que Fernand Braudel a décrite comme une perpétuelle course-poursuite entre les « villes lièvres » et les « États tortues ». À chaque mutation importante, l'innovation est portée par les villes. Quand les inventions sont mûres, les États les récupèrent et les diffusent. Cette dialectique subtile des échelles, mariant créativité et force de frappe, serait la marque de la « voie européenne »³.

Du XII^e au XV^e siècle, c'est, de fait, à l'initiative des pouvoirs urbains que sont nées la plupart des inventions majeures qui ont « fait la civilisation européenne » : transports maritimes, logistique, industrie textile, médecine, statistique, comptabilité, maîtrise des arts... C'est dans les villes, à la barbe des monarchies féodales, que se sont élaborés les deux principes fondateurs de la future Europe : l'économie marchande et la démocratie.

À partir du XVI^e siècle, les États monarchiques reprennent la main et éradiquent les pouvoirs urbains, jusqu'à la première grande révolution urbaine, celle de 1789.

Au XIX^e siècle, ce sont les bourgeoisies urbaines qui installent la démocratie et créent le cadre rendant possible la révolution industrielle. Entre 1850 et 1910, les villes accomplissent un parcours prodigieux. En quelques décennies, des cités quasi médiévales, dépourvues d'eau courante, se transforment en villes modernes dotées de réseaux, de métro, de téléphone, de tramways, de caisses d'épargne et de mutuelles.

Au XX^e siècle, les guerres mondiales et les reconstructions qui les suivent redonnent la main aux États jusqu'à la fin des années 1970.

Il est donc tentant de voir dans l'actuel « retour des villes » le début d'un nouveau cycle, et ce d'autant qu'il correspond

à plusieurs évolutions durables et convergentes. La métropolisation est, comme l'a montré Pierre Veltz⁴, une conséquence logique de la mondialisation et de la tertiarisation de l'économie. L'attractivité retrouvée des villes est portée à la fois par l'élévation du niveau d'éducation, la fragmentation des structures familiales, le vieillissement et les nouvelles formes de sociabilité. Les préoccupations environnementales, plus sensibles en milieu urbain, sont venues s'ajouter à ces tendances lourdes pour faire des villes, aujourd'hui, les principaux laboratoires de la mutation engagée.

A chaque mutation importante, l'innovation est portée par les villes

3. PINOL Jean-Luc. *Histoire de l'Europe urbaine*. Paris : Seuil, 2003.

4. VELTZ Pierre. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris : Presses universitaires de France, 1997.

Les villes européennes, pionnières du développement durable

Les villes européennes sont indéniablement pionnières dans les principaux champs du développement durable tels que les transports urbains (métro, tramways et vélos), la gestion des déchets, les économies d'énergie, les constructions climatiques, les éco-quartiers, la gouvernance... Les premiers projets de tramway ont été réactivés au début des années 1980, à une époque où l'État se préoccupait plus de soutenir l'industrie automobile que de réduire les émissions de CO₂. Les Vélib' (vélos en libre-service) qui font aujourd'hui fureur à Paris ont été inventés, il y a 30 ans, à La Rochelle. Quant à la gouvernance, que le législateur s'efforce aujourd'hui d'encadrer, elle est pratiquée depuis plusieurs décennies dans des communes de toutes tailles et sous les formes les plus diverses.

La ville européenne est relativement économe par rapport au modèle nord-américain. Échelle modérée, densité moyenne, desserte par les transports collectifs, structure polyfonctionnelle sont quelques-unes de ses qualités majeures. Elles expliquent que le citoyen européen consomme en moyenne deux fois moins d'énergie que le citoyen nord-américain. Toutes les villes d'Europe s'efforcent aujourd'hui d'enrayer le phénomène d'étalement urbain qui a été encouragé, entre 1960 et 2000, par la motorisation.

Les villes disposent enfin d'une capacité particulière à rendre désirable le développement durable. Pendant que les administrations

centrales concoctent de nouvelles normes et de nouvelles taxes, elles s'équipent de tramways colorés, aménagent des pistes cyclables, proposent des vélos en libre-service et organisent des concours d'architecture climatique. Sans leurs initiatives concrètes et ludiques, la belle idée de développement durable risquerait vite de devenir une épouvantable pénitence. Elles apparaissent aussi comme un des lieux où la démocratie, fragilisée par la politique spectacle, pourrait se réinventer.

Dans la course au développement durable qui vient d'être lancée, le continent européen semble donc bien disposer d'une carte maîtresse, aujourd'hui sous-estimée : ses villes économes, innovantes, désirables et proches des citoyens.

Développement durable et organisation territoriale

L'idée que les pays disposant de telles villes pourraient mieux négocier le virage de l'après-pétrole mérite donc d'être regardée. C'est bien au Danemark, pays de tradition communale forte, qu'a émergé la première « éco-métropole » d'Europe, Copenhague. Cette ville a en effet réussi à combiner compétitivité économique, attractivité résidentielle et performance écologique, au point de devenir l'une des villes les plus recherchées (et les plus chères) du continent. En Allemagne, aux Pays-Bas ou en Espagne, on voit également se nouer, sur fond d'enjeux « durables », de nouvelles formes de partenariat entre l'État et les villes.

LES « VILLES LIÈVRES »

En France, pays de Colbert et de Clochemerle, où le centralisme technocratique et l'émiettement communal se nourrissent mutuellement, les rapports sont plus compliqués. Dans les grandes villes, les pouvoirs urbains ont accompli, depuis 20 ans, un parcours considérable. Ils sont passés d'une logique d'administrateur à une logique d'entrepreneur. Des équipes compétentes se sont constituées. Mais dès que l'on passe sous la barre des 50 000 habitants, on descend d'un cran. Les villes moyennes souffrent aujourd'hui, en France, des mêmes faiblesses que les petites et moyennes entreprises : faiblesse de l'encadrement et absence de réflexion straté-

gique. Quant aux 35 000 « petites communes », elles sont totalement hors jeu.

Il y a bien, face à l'enjeu du développement durable, un problème « franco-français » d'organisation territoriale, que le rapport Attali⁵ a fort justement pointé.

La meilleure façon de l'aborder est peut-être de changer la focale : l'échelle de la planète nous dit qu'il faut inventer des systèmes urbains plus économes ; l'échelle du continent nous dit que la dynamique européenne repose, depuis huit siècles, sur une dialectique subtile entre les villes lièvres et les États tortues. ■

5. ATTALI Jacques. *300 décisions pour changer la France*. Paris : La documentation Française / Xo éditions, 2008, 333 p.