



*Pour des métropoles solidaires*

## **Les banlieues, cœur de métropoles solidaires**

### **Synthèse du séminaire international des 7 et 8 décembre 2009<sup>1</sup> Université Paris 8. Saint-Denis**

#### **Rappel**

Le séminaire international « Les banlieues cœurs de métropoles solidaires » a été organisé à l'Université Paris 8 par Plaine Commune en partenariat avec le Forum des Autorités Locales de Périphérie (FALP) et Paris 8 et avec le soutien du Conseil général de la Seine-Saint-Denis.

Ces débats s'inscrivent également dans la préparation du 2<sup>e</sup> congrès mondial du réseau « FALP pour des métropoles solidaires » qui se tiendra du 10 au 12 juin 2010 à Getafe, et dont l'objectif est d'élaborer collectivement une « Charte mondiale des périphéries pour des métropoles solidaires ».

#### **Introduction**

A côté du Grand Paris expression consacrée depuis les années 20 et reprise par le Président de la république pour dénommer son projet dans la loi, a émergé la formulation Paris Métropole, choisie par les collectivités territoriales (un peu plus de 100 à cette date) regroupées en Syndicat mixte d'études pour signifier une démarche nouvelle coopérative. La capitale, qui s'était longtemps vécue comme un centre puissant entouré de petits voisins, abandonnait le terme « banlieue », mot à connotation péjorative véhiculant l'idée de relégation, d'une soumission à un centre puissant, pour celui de zone agglomérée ou de périphérie. Parler de Paris-métropole, n'est-ce pas admettre implicitement que la ville, longtemps restée dans un « splendide isolement », ne formait qu'une avec ses voisines ? N'est-ce pas aussi pour la capitale une façon de reconnaître le rôle indispensable des périphéries pour son développement futur et son avenir ? Pourrait-il en être autrement quand on observe l'équilibre des forces en présence : deux millions d'habitants à Paris-Ville, neuf millions dans les périphéries. La région parisienne ne se reconnaît qu'un seul centre, mais la métropole ne vit et ne se développe que par sa périphérie, observait l'architecte Paul Chemetov. Le temps des annexions haussmanniennes comme celui, plus proche, des villes nouvelles - cherchant à instaurer une sorte de contre-feu à l'anarchique urbanisation banlieusarde - semble révolu. Les périphéries ne peuvent plus être tenues à l'écart du centre, et comptent faire entendre leur voix. C'est pour reconsidérer le rôle des villes gravitant autour de centres historiques constitués que s'est tenu le colloque « Les banlieues, cœurs de métropoles solidaires ». La problématique de la journée et demi de rencontre était posée par Patrick Braouezec, président

---

<sup>1</sup> Cette synthèse a été réalisée par un journaliste qui a assisté à l'ensemble des débats. Quelques ajouts mineurs ont été insérés par les organisateurs.

de Plaine Commune : quelle rôle ces municipalités de périphérie, souvent considérées comme des villes de second rang peuvent jouer dans un ensemble métropolitain dont elles forment, à Paris ou ailleurs, la part la plus importante en terme de superficies comme de population, et la part mineure en terme de considération ? En développant la participation, en inventant de nouvelles formes de gouvernance, n'ouvrent-elles pas des voies pour des métropoles différentes, au développement solidaire ? Autant de questions auxquelles des expériences de villes de périphéries permettent de répondre, à travers les expériences brésiliennes, espagnoles, italiennes, mexicaines, britanniques ou australiennes.

### **Penser la métropole depuis les périphéries**

Tout d'abord quelles sont les caractéristiques du territoire appelé « banlieue » ou « périphérie » ? Chaque périphérie est-elle un cas unique, ou est-il possible de dégager des points communs à l'échelle de la planète ? Professeur à l'université de Mexico, Adrian Guillermo Aguilar remarque que le fait métropolitain est très peu évoqué dans la littérature spécialisée. L'étude qu'il a réalisée sur le cas de Mexico et des villes latino-américaines a permis d'esquisser les traits de cette métropole globale. Sa première caractéristique est la transformation rapide des sols en périphérie, mutation qui va de pair avec une perte de population dans le noyau urbain historique. A Mexico, le District Fédéral (DF) a un solde migratoire négatif, tandis que les zones périphériques, en particulier à l'Est et au Nord de la ville connaissent une croissance rapide. Le développement des périphéries est polymorphe : on y trouve aussi bien des ensembles résidentiels pour populations aisées type *gated communities*, ou des logements précaires pour émigrants, on y rencontre aussi les infrastructures, comme les hôpitaux, les routes, les centres de logistiques. C'est une seconde caractéristique de ces territoires que d'être disputés par une grande variété d'acteurs entrant en concurrence les uns avec les autres : pauvres, émigrants, riches, entreprises. Cette hétérogénéité va de pair avec une iniquité spatiale, marquée par une inégalité d'accès aux services, une inégalité face aux risques urbains de type inondations ou tremblement de terre, etc. La dernière caractéristique de ce territoire est que la dichotomie ville campagne y est inopérante : on trouve des parcelles agricoles mélangées à l'urbanisation, même si la pression foncière tend à terme à les réduire ou les repousser vers les périphéries. Adrian Guillermo Aguilar invite à délaisser les catégories de banlieue ou de périphérie, pour considérer ce territoire comme une nouvelle forme de ville, ne présentant aucun précédent dans l'histoire. Inédite est son étendue, qui l'amène à coïncider pratiquement avec les limites de la région, tout en rendant sa délimitation difficile. Cette nouvelle ville s'oppose presque terme à terme avec ce que l'on pourrait appeler la ville-centre ou ville traditionnelle. Elle est de basse densité, polynucléaire et en expansion constante. Elle est moins pourvue en service, en équipements technologiques, les institutions y sont moins présentes. Point négatif, son impact environnemental est loin d'être négligeable, l'étalement menaçant la biodiversité, les terres agricoles, et plus grave encore, entraînant la proximité avec de nombreux polluants et des pressions sur la nappe aquifère. La dispersion métropolitaine va à l'encontre de la notion d'unité : un signe, pour Sylvain Lazarus, universitaire et professeur à Paris VIII, du renoncement de l'Etat à jouer son rôle fédérateur et à représenter l'ensemble de la population. En ce sens, la métropole serait un très bon opérateur d'investigation sur les transformations de l'Etat.

### **Interroger la notion de centre**

Le modèle urbain décrit par Adrian Guillermo Aguilar à partir du cas de Mexico interroge les notions de centralité. Le cas de Salford, en Angleterre, exposé par Derek Antrobus, montre que ce n'est pas la distance qui détermine l'appartenance à un centre ou à une périphérie, mais d'autres facteurs comme le degré de connexion aux flux métropolitains, l'asservissement ou

non d'une zone urbaine à une autre, etc. Limitrophe de Manchester, Salford, une ville de 72 000 habitants, est située géographiquement au cœur d'une métropole de 2,5 millions d'âmes. Cette position quasi-centrale a longtemps été un désavantage plutôt qu'un atout, Salford ayant traditionnellement servi de d'arrière-cour à sa célèbre voisine, qui y a installé les infrastructures nécessaires à son fonctionnement : le train, puis les routes, qui coupent la ville en deux. Longtemps perçue comme un ghetto, ou le parking de Manchester, la ville était, dans l'imaginaire métropolitain, une périphérie. Elle a entrepris d'importants travaux pour restaurer son image et améliorer la qualité de vie de ses citoyens. La place des infrastructures en centre-ville a été réduite, des rocades ont complété le système viaire exclusivement radial et dirigé vers Manchester. Le réaménagement de grandes friches industrielles a permis de retisser un lien avec le fleuve. Ces mutations urbaines ont attiré plus de sept millions de touristes, un fait inédit dans l'histoire de la ville, ainsi que des grandes entreprises. Seule ombre au tableau, dès que la périphérie est redevenue centrale, Salford a de nouveau intéressé les forts revenus, chassant les populations moins aisées vers d'autres périphéries de la métropole. Au delà du cas particulier de Salford, une autre manière de définir le centre est d'utiliser la notion de densité. En Ile-de-France, c'est bien à partir de cette notion que l'on a tenté de tracer les contours d'une zone qui ferait office de centre étendu à la métropole. Le critère de densité est pourtant à relativiser, rappelle Frédéric Gilli, économiste et géographe. Si elle fait, avec la mixité, l'intérêt d'une métropole, la densité varie en fonction des indicateurs – densité d'emploi, de logements, de dessertes en transport, de cadres, d'ouvrier – et dessine une carte par type de problématique envisagée. Toute métropole se doit d'avoir une approche multicritères. Elle est tenue de penser simultanément des coexistences qui font voler en éclat les concepts de centre et de périphérie.

### **Vers un autre modèle de développement : des métropoles inclusives**

En région parisienne, la stratégie de développement prônée par le président de la République est parfaitement représentative de l'approche centralisatrice, postulant la création de richesse à partir de quelques secteurs d'excellence. Des propositions de dix équipes d'architectes consultées sur l'avenir du grand Paris, il n'a été retenu que la création d'un grand-huit, un métro de rocade desservant quelques grands pôles de compétitivités. La justification de cet énorme investissement est le renforcement d'une attractivité en baisse, ce qui constituerait un handicap dans la compétition qui se joue entre les grandes métropoles mondiales comme Londres, New York, Hong-Kong, etc. Pour Paul Chemetov, ce projet conduit à ponctionner une masse d'argent considérable au profit de l'hypothèse, non vérifiée, qui veut que le statut de place financière assure la prééminence d'une ville. Certes, la région parisienne est la plus riche de France, et assure à elle seule 1/3 du PNB, analyse Frédéric Gilli. Mais ces bons résultats tiennent aussi à ce qu'elle fait parti du « grand bazar de l'économie mondiale ». Une partie des bénéfices et des revenus de la région sont en fait réalisés dans le monde entier par des entreprises multinationales ayant leur siège en Ile-de-France, ou elles centralisent leurs gains. On peut douter que cette bonne santé affichée corresponde effectivement à celle du territoire francilien, ou qu'elle lui soit profitable. Premier adjoint au maire, Gérard Perreau-Bezouille cite en exemple le cas de Nanterre, sa commune, qui connaît un taux de chômage élevé en dépit de sa proximité avec la Défense, premier pôle d'emploi tertiaire du département. L'exemple nanterrien montre la nécessité d'articuler le modèle de développement et le modèle urbain, et d'opter non pas pour une stratégie exclusive mais une stratégie inclusive, qui s'appuie sur la créativité des populations et favorise l'émergence d'un tissu économique local. De plus, il y a une forme de cécité à ne voir la compétition que du côté des villes mondialisées : Frédéric Gilli souligne que pour le logement, Paris est en compétition avec Bordeaux, Nantes, plutôt qu'avec Londres et Dubaï. Oublier cette réalité, c'est courir le risque de perdre les classes moyennes. Alain Bertho, universitaire et professeur

à Paris VIII, pose le problème de la compétition et de l'économie de façon globale : pour lui, aujourd'hui, le collectif de production de richesse n'est ni l'usine, ni l'entreprise, mais la ville. Les sociétés viennent faire du profit en tirant parti des infrastructures, du tissu urbain, et de la créativité des habitants. La source majeure de profit reste toutefois la rente foncière, qui permet de prendre de l'argent à des gens qui n'en ont pas via les mécanismes de crédit. La dynamique spéculative profite de l'équipement des territoires par la communauté pour augmenter sa rente, elle condamne les habitants les moins aisés à un exil toujours plus lointain vers les zones sous-équipées de la métropole. Face à cette situation, penser ensemble le contrôle de la rente foncière est une priorité absolue. À l'heure où l'abolition de la taxe professionnelle a rouvert le débat sur la fiscalité, la taxation de la rente foncière doit être envisagée, en s'inspirant au besoin des systèmes développés dans les pays limitrophes. Aux Pays-Bas, les villes sont propriétaires du foncier. Elles bénéficient d'une taxe dite « de retour à meilleur fortune » prélevée sur la plus-value réalisée par les promoteurs privés. Disposant souvent de réserves foncières, les villes des périphéries françaises seraient bien placées pour initier des mécanismes de contrôle similaire.

### **Face au changement climatique**

À l'ère de l'après Kyoto, l'avenir de la métropole ne peut pas être pensé sans un volet environnemental. Adrian Guillermo Aguilar, qui avait déjà exposé les risques que le développement urbain métropolitain faisait peser sur l'environnement, signale également que les préoccupations environnementales pouvaient cristalliser certains conflits métropolitains : l'agenda vert peut contredire l'agenda café, explique Aguilar, c'est à dire que les préoccupations environnementales vont parfois à l'encontre des intérêts des agriculteurs, en limitant par exemple l'emploi de pesticides. À travers l'exemple de Sydney, Alex Gooding montre comment s'articulent le facteur environnemental et le facteur social. Le développement métropolitain s'est effectué par le biais de l'automobile : le gouvernement libéral longtemps placé à la tête de la région n'a jamais investi dans les transports en commun. Aucune gare n'a été construite depuis les années 30. La crise du pétrole et l'approche du *pick-oil* fragilise toute une partie de la population vivant dans certaines zones de périphéries, dépendants de l'automobile et d'autres facteurs définis dans l'indice VAMPIRE (Vulnerability Assessment for Mortgage, Petroleum and Inflation Risks and Expenses - en français : Évaluation de la vulnérabilité des hypothèques, du pétrole et les risques d'inflation et les dépenses). L'indice a permis de tracer une cartographie complète des populations vulnérables, et de prendre des mesures de rééquilibrage et de lutte contre les inégalités spatiales. Le renfort des transports public est une des clés du problème, la construction d'équipements de proximité dans les zones qui en sont dépourvues en est une autre. Gilbert Roger attire quant à lui l'attention sur les modèles de quartiers à créer : il faut se garder de construire des lotissements de type Bedzed, pourtant cités en exemple d'urbanisme éco-responsable. Efficace sur le plan des consommations énergétiques, le quartier est une sorte de ghetto pour riches, complètement isolé du reste du tissu urbain et ne développe aucune relation avec les populations environnantes. Pour Eduardo Tadeu Pereira, maire de Varzea Paulista, la crise est un problème mais aussi une opportunité pour mettre en cause le modèle de développement capitaliste, basé sur la croissance, pour entrer dans une logique de décroissance. La contestation de l'hégémonie - hégémonie de l'économie financière ou hégémonie du centre sur le reste de la métropole - vient toujours des périphéries et des territoires opprimés. Une période de remise à plat des modèles urbains et des modèles de croissance s'ouvre à nous.

### **Changer la gouvernance, développer la participation**

Sous toutes les latitudes, les participants ont pointé la flagrante inadaptation de la gouvernance à la nouvelle donne métropolitaine. Alex Gooding montre l'impuissance des

comités de quartiers du grand Sydney, trop émiettés pour penser les problèmes à l'échelle globale du territoire métropolitain. À l'inverse, Marillia Aparecida Campos, la mairesse de Contagem au Brésil déplore la constance des grandes villes à ignorer les problèmes des plus petites. C'est ainsi qu'à Contagem, les travaux d'assainissement du fleuve devenu égout à ciel ouvert se sont arrêtés aux portes de la ville, tandis que les communes plus riches en amont continuaient à envoyer des pollutions qu'elles ne subissaient plus, puisqu'elles s'étaient dotées des systèmes d'égouts modernes. L'esprit métropolitain ne devrait-il pas commander d'arrêter de transférer les problèmes de la capitale vers les villes de la région capitale? Il n'existe pas de solution au centre sans solution pour la périphérie, explique-t-elle. Au Brésil, les changements démocratiques survenus suite à l'élection de Lula ont débouché sur la création de structures intermédiaires de gouvernance comparables aux communautés d'agglomération, permettant de penser le développement des périphéries de façon inclusive – depuis le cœur des périphéries, et non un développement conçu dans l'optique du centre, une autre pratique dénoncée par Jairo Jorge, maire de Canoas, commune de la métropole de Porto Alegre. La population a un rôle primordial à jouer dans ce nouveau modèle de gouvernance bottom-up, allant du local vers le global. Eduardo Tadeu Pereira juge que l'on peut promouvoir à travers les processus de participation une nouvelle forme de citoyenneté, une citoyenneté active qui restaure le sentiment civil. La discussion est nécessaire pour régler les déséquilibres entre les différents niveaux de gouvernance, selon Adrian Guillermo Aguilar, plutôt que de compter sur les réglementations et les limitations pour résoudre les problèmes métropolitains. Les conseils de développement sont un moyen privilégié de faire entendre les voix de la périphérie, remarque Françoise Carayon, présidente du Conseil de développement de Plaine Commune. Dans une région caractérisée par un fort centralisme, ces nouvelles instances citoyennes mise en place par les lois Voynet de 1999 ont pris part aux grands débats comme ceux accompagnant la mise en place du SCOT (Schéma de cohérence territoriale). Les conseils de développement veillent à ce que la banlieue ne redevienne pas une nouvelle fois la poubelle de Paris, ou à orienter l'économie vers le social, ou encore à insuffler une exigence de qualité dans le logement social. De son côté, la ville de Getafe, située à moins de vingt minutes en métro du centre de Madrid, a mis en place une politique de participation citoyenne sur les sujets de la santé, l'éducation, les transports, permettant d'orienter les politiques selon la philosophie du « penser global, agir local ». Contrairement aux élus nationaux, l'élu local n'a pas la possibilité de se détourner des problèmes que rencontrent ses administrés, constate Sarah Hernandez, première adjointe au maire de Getafe. La politique participative a permis à Getafe de reprendre en main la construction de crèches - secteur qui ne relevait pas de sa compétence -, la création d'une ligne de métro de rocade en coopération avec huit communes de la périphérie, et la réalisation d'une opération de 12 000 logements, dont 80% sera géré par des bailleurs sociaux. Le but étant d'offrir à une population jeune la possibilité de continuer un parcours résidentiel au sein de la commune. Les différents intervenants plaçaient la démocratie au cœur du développement métropolitain solidaire. Pour éviter qu'elle ne devienne une démocratie du sommeil, c'est-à-dire une démocratie adossée à un groupe de citoyens qui ne rejoignent leur communes que pour y dormir et s'impliquent de fait moins dans la vie locale, Gilles Rabin suggère d'accorder le droit de votes aux personnes travaillant sur un territoire mais n'y résidant pas.

### **Quelle place pour les périphéries? Pour un droit à la centralité, à l'urbanité et à la qualité de vie.**

L'impression générale laissée par les descriptions de ces différentes réalités périphériques – certaines étant même la périphérie de périphérie – reste celle de conditions de vie bien inférieures à celles rencontrées dans les centres historiques. L'éclatement spatial, l'histoire et la politique expliquent la moindre dotation en services, en transports et en équipements des

territoires de la périphérie. La première revendication des périphéries est donc l'affirmation et la conquête de droits urbains : droit à la centralité, droit au service, droit à la mobilité. Il apparaît donc matériellement urgent d'entreprendre des travaux d'infrastructure, de combler les déficits de logements, de transports, en gérant l'ensemble des opérations dans un contexte de pénurie. C'est pourquoi, explique Paul Chemetov, il vaut mieux, pour le même prix, réaliser 600 kilomètres de ligne de tramways que 100 kilomètres de métro automatique – cette dernière option est pour l'instant retenue à Paris. Le changement d'imaginaire est un second point important. Il aide les populations à avoir une image positive de leur territoire. L'identité locale doit faire feu de tout bois : Demetrio Morabito, adjoint au maire de Sesto San Giovanni, une commune limitrophe de Milan, explique que la ville a déposé une candidature à l'Unesco pour faire accéder son territoire de friche industrielle au statut de patrimoine mondial de l'humanité. L'identité d'un lieu, rappelait Patrick Braouezec, ce n'est pas seulement l'histoire de son passé, c'est aussi l'histoire vers laquelle se projette ses habitants. Comme Arcueil, la « belle laide », les périphéries tirent leur force de leur faiblesse : en exigeant un respect de leurs droits, en soignant leur quartier, en proposant un modèle de développement inclusif, elles tentent de réaliser à leur échelle un territoire solidaire. Pour Daniel Breuiller, maire d'Arcueil, La dichotomie centre-périphérie est dépassée : elle correspond plus à la ville d'avant qu'à la métropole d'aujourd'hui, et empêche de penser la ville qui vient. Remarquant que la centralité existe déjà dans la périphérie, il réclame un droit à l'urbanité et à la qualité de vie pour toutes les villes de banlieue. De la coopération future ou non de tous ces centres, de leur ouverture sur le monde universitaire dépendra l'avenir d'une métropole solidaire. Face aux pouvoirs centraux, la charge d'incarner et de défendre ces dynamiques reviendra aux élus. Paraphrasant Che Guevara, Jairo Jorge avertit ceux-ci qu'ils devront avoir « la tête dans les étoiles, les pieds dans la boue, et le cœur dans les périphéries ».