



Journées d'études urbaines

Les 17 et 18 novembre 2011
Institut d'urbanisme de Lyon

DES MÉTROPOLIS HORS-SOL ?

*La déterritorialisation de la production de
l'urbain en question*



SESSION 2

*Acteurs publics et privés en **mode projet** : concilier les échelles de définition des enjeux territoriaux*



Discutants : **William LE GOFF** (Docteur en géographie sociale), **Roelof VERHAGE** (UMR 5206 Triangle)

Intervenants : **Etienne RIOT** (LVMT-IFSTTAR), « Vers des gares internationales standardisées ? Convergences et limites des intérêts des acteurs autour des grandes gares des villes de l'Union européenne ».

Anastasia TOUATI (UMR 8134 LATTIS), « La fabrication de la ville dense au défi des espaces pavillonnaires : quels modes de régulation des dynamiques de densification pour la puissance publique locale ? Le cas de deux communes franciliennes ».

Albine GUITARD (Lab'Urba), « L'évaluation, outil en puissance d'une territorialisation accrue de l'action collective urbaine ? ».

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le transport ferroviaire international des passagers est ouvert à la concurrence dans les pays membres de l'Union européenne. C'est un mouvement supplémentaire de l'intégration européenne du secteur ferroviaire depuis la directive 91/440 de 1991 qui fut suivie par la séparation entre les infrastructures et les opérations de transport, puis par l'ouverture à la concurrence du transport de marchandise. L'application de la directive et de ses suites réglementaires ont amené les différents Etats-membres à restructurer leurs secteurs ferroviaires pour qu'ils puissent garantir l'accès libre et non faussé aux infrastructures de transport et l'activité de transport à de nouveaux opérateurs.

Les grandes gares sont dans une situation particulière dans le processus d'intégration communautaire du secteur ferroviaire. Elles accueillent généralement des lignes internationales qui sont les premières à s'ouvrir aux nouveaux opérateurs ferroviaires au titre du troisième « paquet ferroviaire ». Aux avant-gardes de l'ouverture à la concurrence, leur adaptation à ses principes est aussi l'affaire des acteurs qui ont trait aux gares : les architectes, les urbanistes, les gestionnaires ferroviaires, les entreprises de restauration et de services aux passagers, les acteurs publics nationaux et locaux.

L'objectif de cette communication est de présenter ces différents acteurs et leurs interactions dans ce nouveau contexte de la concurrence ferroviaire ainsi que les conséquences pour l'aménagement et la gestion des gares. Cette étude vise ainsi à comprendre un segment de la production de l'urbain : celle de la grande gare qui est souvent une emprise spatiale conséquente, un enjeu de captation et de maîtrise de ses flux, une vitrine identitaire pour les villes.

La standardisation des gares serait alors un mouvement inédit visant à conformer l'espace des gares et les principes de son aménagement à des canons fonctionnels pour la concurrence ferroviaire. La production de la gare répondrait désormais d'une logique déterritorialisée où les influences entre les acteurs, la course aux intérêts économiques justifieraient une certaine conception de l'espace au risque de le déterritorialiser, comme si l'espace de la gare pouvait arracher à leur territoire les mécanismes locaux et spécifiques de production de la ville.

Il s'agira en trois temps de nuancer voire déconstruire cette hypothèse par l'étude des acteurs puis par l'illustration de leurs modes de socialisation pour démontrer finalement que ce processus est à l'œuvre au-delà des simples pressions économiques et concurrentielles contemporaines car la gare représente un système technique urbain qui porte intrinsèquement et historiquement des tensions poussant à l'uniformisation des modes de production de son espace.

DES ACTEURS ET DES LOGIQUES DANS UN CONTEXTE D'EUROPEANISATION FERROVIAIRE.

La gare est produite comme un territoire de la ville qui est aménagé et structuré dans une fonction urbaine et industrielle, en l'occurrence celle de l'arrivée et du départ des voyageurs ferroviaires. La gare est aussi produite sur un construit social de l'urbain, c'est-à-dire, un espace attendu pour les usages qui s'y déroulent, pour les interactions qu'il provoque, pour les perceptions qu'il draine et qui structurent pour partie la perception qu'en ont les acteurs.

Cette ambivalence appelle une certaine prudence : il faut éviter d'essentialiser les gares comme le simple outil technique d'un mode de transport et dans le même temps ne pas les dissoudre dans la complexité de la production urbaine en faisant fi de leur singularité fonctionnelle.

L'approche par les acteurs peut apporter une vision équilibrée de l'ambivalence des gares dans la production de l'urbain car elle prend en compte la fragmentation des décideurs nécessaire à la cohérence de l'aménagement de l'infrastructure.

LES GESTIONNAIRES DES GARES : DIFFERENTES FORMES D'ORGANISATIONS POUR UN OBJECTIF COMMUN.

La gestion et le développement d'une gare consistent à en assurer le bon fonctionnement technique – le développement nécessaire de l'infrastructure pour l'activité de transport, l'accueil des trains et des voyageurs, la conformité des quais, la fiabilité des informations adressées aux passagers, la sécurité et la sûreté de l'infrastructure – et le bon développement commercial – la mise à disposition de services commerciaux aux passagers, la possibilité de disposer de surfaces commerciales efficaces et rentables, la maximisation de l'espace utile non-ferroviaire pour rentabiliser les investissements nécessaires.

Ces fonctions ont toujours existé au sein des entreprises ferroviaires. L'ouverture à la concurrence a conduit à leur agrégation au sein d'organisations autonomes (filiales ou branches) pour les distinguer des activités de transport dans lesquelles elles étaient auparavant imbriquées.

En Allemagne, en Italie et en Belgique par exemple, les gares sont gérées par des entreprises, filiales de l'opérateur ferroviaire historique qui a été capitalisé durant les vingt dernières années. En Espagne, et dans une moindre mesure en Grande-Bretagne, les gares sont la propriété du gestionnaire d'infrastructure qui peut la remettre en gestion à une filiale ou à un opérateur ferroviaire qui y détient majoritairement des lignes.

En France, alors que l'infrastructure ferroviaire est rattachée à RFF, établissement public autonome de la SNCF, les gares restent propriété de l'Etat et sont remises en gestion à la SNCF qui a la charge d'y opérer les travaux nécessaires et d'y établir les règles de fonctionnement. La SNCF, pour se conformer aux principes concurrentiels, a créé une branche autonome dans son groupe, Gares&Connexions qui possède elle-même deux filiales, l'une chargée de la maîtrise d'ouvrage et des projets architecturaux (AREP) l'autre chargée de la commercialisation des espaces en gare (A2C).

Les critères de gestion divergent selon les impératifs financiers des acteurs, qu'ils soient capitalisés par des acteurs privés ou qu'ils restent majoritairement détenus par les institutions publiques.

Si les situations sont différentes, les tendances de fond convergent. L'autonomisation des gares dans le système ferroviaire répond à l'injonction européenne de séparer les trésoreries ayant trait aux opérations de transports de celles liées à la gestion des infrastructures. Les gares deviennent un objet urbain qu'il s'agit alors de mesurer pour évaluer ses coûts et ses bénéfices.

La définition des coûts impose une déconstruction des espaces en gare et de leurs usages: coût d'exploitation, de maintenance, de personnel, de développement. La recherche de ressources propres conduit à imaginer une tarification de la gare: ressources des surfaces commerciales, ressources ferroviaires liées au paiement d'un droit d'utilisation de l'infrastructure par les opérateurs ferroviaires, ressources publicitaires enfin avec la mise à disposition d'une partie de l'infrastructure pour des usages de promotion commerciale qui se basent sur l'importance des flux de passagers.

La logique des gestionnaires des gares se concentre donc sur une recherche de l'utilité maximale de leurs espaces afin de garantir l'autonomie financière suffisante au développement de la gare mais aussi, à répondre aux impératifs budgétaires des organisations auxquelles ils se rattachent.

LES OPERATEURS FERROVIAIRES : LA PRODUCTION DE LA GARE COMME ENJEU DE DISTINCTION.

Les Etats Membres disposaient avant les directives initiées en 1990 d'administrations ferroviaires. Elles se sont progressivement transformées en entreprises publiques voire en entreprises privées capitalisées, et pour certaines, comme la *Deutsche Bahn* 10 ans après sa privatisation, cotée en Bourse.

Deux compagnies nous intéressent particulièrement dans le contexte actuel : l'entreprise historique *Eurostar* née d'un consortium public-privé français et britannique et qui est devenue filiale de la SNCF en 2009, et le nouvel opérateur ferroviaire NTV, *Nuovo trasporto viaggiatori*, apparu en Italie en 2010 et qui opérera ses premiers trains à compter de 2012.

Dans le cadre d'*Eurostar* il s'agit d'un opérateur historique dans le sens où il faisait partie d'un consortium industriel entre deux Etats alors que les conditions de la concurrence n'existaient pas en France et qu'elle émergeait en Grande-Bretagne. L'entreprise a vu sa forme se modifier lorsqu'elle a été recapitalisée en 2010 avec la SNCF pour actionnaire majoritaire. Pour *Eurostar*, la nécessité de répondre aux objectifs de l'actionnaire SNCF passe notamment par la réalisation de performances commerciales dont les outils vont se traduire dans l'espace des gares. *Eurostar* cherche à développer pour ses clients une « *expérience du voyage* » qui ne doit pas connaître une variation d'une gare à l'autre¹ et se traduit par une uniformisation de toutes les formes présentes en gare: espaces commerciaux, quais, espaces d'attente, signalétique, billettique, il faut plier la logique de l'espace de la gare à celle de l'entreprise et de sa stratégie commerciale. Cette dimension implique le déploiement d'équipes concentrées sur ces problématiques et une coordination renforcée avec les différents gestionnaires des gares britanniques et françaises traversées par la compagnie. Cette tension de l'opérateur sur l'aménagement de la gare se retrouve aussi dans le cas italien.

Emmenée par son président Luca di Montezemolo, grande figure du monde industriel – il fut président de la confédération nationale du patronat italien – la société NTV s'est placée sur le créneau de la grande vitesse ferroviaire dont le réseau a été achevé en 2011 dans la péninsule et permet de relier dans des temps compétitifs avec l'avion les grandes capitales du pays. Afin de faire concurrence aux *freccie*, les TGV de l'opérateur historique *Trenitalia*, NTV souhaite développer une gamme de trains, *Italo*, et de services associés pour sa future clientèle. Pour renforcer sa singularité ainsi que sa visibilité en gare, l'entreprise a chargé le cabinet d'architecte de Stefano Boeri de proposer un aménagement standard des espaces en gare qui seraient dédiés à l'enseigne NTV (le projet « *casa Italo* » prévoit l'implantation d'un aménagement identique d'un espace d'accueil/de vente/d'attente dans les 13 grandes gares italiennes).

Cette tentation de se singulariser dans l'espace tout en reproduisant ce modèle d'une gare à l'autre caractérise la standardisation des espaces intérieurs de la gare. Quelle qu'elle soit, la gare présentera les mêmes salles d'attente, les mêmes guichets, dont les couleurs, les mobiliers, l'apparence extérieure ne doivent pas varier pour rester facilement identifiables par le consommateur.

Des études patrimoniales² et architecturales³ ont démontré qu'il y avait dans la conception des grandes gares historiques, un soin apporté à la qualité des mobiliers et des ornements des salles d'attente et des guichets commerciaux. Cette production intérieure de la gare s'inscrivait dans le projet général de l'architecte et de celui de la compagnie ferroviaire⁴, il n'était pas

¹ Entretien avec Alexandre IMBEAUX, coordonateur du projet gares, Eurostar Ltd, 6 décembre 2010, Londres.

² FINAZZER FLORY, Massimiliano, *La stazione Centrale di Milano, il viaggio e l'immagine*, Skira, 2005: Milano.

³ MEEKS, Caroll L.V., *The Railroad Station, an architectural history*, Yale University Press, 1956 : New Haven.

⁴ PARISSIEN, Steven, *Station to Station*, Phaidon, 2001: Londres.

segmenté à une seule partie de la gare, ni à une compagnie (les gares américaines « Union » accueillait différentes compagnies dans des locaux uniformisés). C'est donc une perspective différente qui se présente aujourd'hui: il ne s'agit plus de construire *ex nihilo* un espace d'attente dans le cadre de la gare en fonction d'un schéma général, mais plutôt d'utiliser la gare, patrimoine hérité, comme un terrain d'implantation, d'y plier l'espace à l'aménagement nécessaire pour la visibilité de la compagnie, en fonction de matériaux, de couleurs, d'objets qui sont propres à l'entreprise. La gare, même historique, est pensée comme une trame standardisée sur laquelle peut s'appliquer un aménagement reproductible d'une ville à l'autre.

LES CONCEPTEURS DES GARES (ARCHITECTES ET URBANISTES): LA GARE-OBJET POUR S'AFFIRMER SUR LE MARCHÉ MONDIAL DE LA PRODUCTION DES INFRASTRUCTURES.

La conception architecturale des gares est un enjeu majeur pour ce qui concerne la territorialisation de leur production. La méthode de conception détermine l'équilibre entre l'optimisation de l'infrastructure pour son gestionnaire et l'insertion urbaine du bâtiment et son intégration dans le tissu de la ville. L'Europe représente un terrain favorable aux agences d'urbanistes et d'architectes des gares. La concentration urbaine et la densité du réseau de gares existantes favorisent une connaissance de longue date de leur production.

À l'origine, dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, il a fallu inventer la gare, car elle ne se rapprochait d'aucune infrastructure existante⁵. Par les mots employés, la gare fut d'abord influencée par le modèle portuaire (embarcadères, quais etc.). Ensuite, l'évolution du trafic de passagers et l'intérêt de la puissance publique à maîtriser la concentration des flux de personnes de même que les enjeux de sécurité ont conduit les architectes à développer des techniques d'aménagement semblables d'une gare à l'autre.

Aujourd'hui, on retrouve deux types d'entreprises qui conçoivent les gares. D'une part, les grands cabinets d'architectes indépendants qui assurent le prestige des projets et accompagnent l'affirmation de l'identité nouvelle de la gare dans la ville (Foster, Grande-Bretagne, Galatrava, Espagne). D'autre part, les cabinets d'architecture spécialisés intégrés dans les grands groupes ferroviaires (AREP, France). Les uns et les autres produisent des gares en dehors de leurs frontières, notamment en Asie.

Cette production de l'infrastructure dans une optique d'un marché mondial peut donner à penser qu'une déterritorialisation des gares est à l'œuvre, puisque la logique des cabinets porte à faire de chaque projet un argument pour la réalisation du prochain, que la logique des concours internationaux appelle la présentation de réalisations identifiables, compréhensibles au-delà de leur logique d'implantation. C'est bien la capacité à dépasser l'irréductible caractère territorial d'un enjeu urbain qu'est la gare qui est recherchée.

En Belgique, l'exemple de l'architecte Santiago Calatrava est une bonne illustration de cette tendance. Reconnu au niveau mondial, son architecture est facilement identifiable d'une ville à l'autre. À Liège, le groupe ferroviaire B-Holding (SNCB) et son agence d'aménagement, Eurostation lui ont confié la maîtrise d'ouvrage de la nouvelle gare TGV, Liège-Guillemins. Conçue en rupture avec le tissu existant, elle ambitionne aussi de raccorder les parties de la ville qui étaient jusqu'à présent déchirées par la voie ferrée. Les caractéristiques esthétiques de la gare s'inscrivent dans la continuité de l'œuvre de l'architecte au point où l'on ne sait distinguer ce qui est spécifique à l'identité de la ville. Pourtant, la SNCB insiste, dans les visites spécialisées de la gare qu'elle organise, sur la dimension locale de la production de l'architecte. Les matériaux utilisés sont de la pierre bleue de Belgique. L'inclinaison du grand escalier d'accès aux quais depuis le parvis de la gare est la même que celle du grand escalier du

⁵ *Histoire des gares, histoire urbaine*. Séminaire les lieux - mouvements de la ville, vol. 1. Actes de la journée du 17 février 1995.

palais ducal de la ville. L'architecte a insisté pour que la gare reprenne certaines des aspérités architecturales de sa ville d'insertion, comme s'il fallait marquer de symboles une infrastructure pour la singulariser autant que faire se peut.

A Liège, l'architecte porte un discours cosmétique qui vise à valoriser certains de ses choix d'aménagement comme des arguments imparables pour prouver l'enracinement urbain du projet. Les entretiens que nous avons commencé à mener avec les acteurs montrent pourtant combien le projet urbain de la gare de Liège-Guillemins cannibalise peu à peu la logique de reconstruction du centre-ville. Le dessein originel de Galatrava tel qu'il nous a été exposé vise à remodeler l'ensemble du centre ville à partir d'un équilibre tourné vers la gare, dans une logique de matériaux et d'agencements des espaces qui s'inscrivent dans sa continuité.

LES ENTREPRISES DE SERVICES AUX PASSAGERS : L'INTEGRATION DE LA GARE DANS L'URBANISME COMMERCIAL.

Les entreprises de services aux passagers sont principalement représentées par les restaurateurs qui sont structurés dans des groupes internationaux ou qui ont vocation à l'être. Eliance-Elior (France), Autogrill (Italie), SSP (Grande-Bretagne et Scandinavie) sont des organisations qui, à partir de la restauration de passagers, ont développé un ensemble d'activités qui débordent leurs cadres d'origine. La volonté de capter les flux de clientèle que représentent les passagers les a conduit à développer des approches techniques de connaissance des besoins des voyageurs et des gestionnaires des gares.

Aujourd'hui, on observe dans les discours et les présentations de ces entreprises que leurs offres ne présupposent plus la restauration comme le cœur de leur métier, mais comme la première approche de leur conception de l'espace de la gare. Ces entreprises font front sur plusieurs terrains : gares, aéroports, voire infrastructures de loisirs (grands musées, stades). Chaque terrain est un laboratoire de solutions qui peuvent se reproduire ensuite dans les gares. Pour le groupe SSP, l'expérience acquise dans la gestion de la restauration des passagers des aéroports a déterminé une expertise transposée aux grandes gares. Pour Eliance-Elior et Autogrill, la présence historique sur les aires d'autoroute les a conduits à maîtriser et à développer la capacité d'aménagement de zones de chalandises restreintes intégrées dans une infrastructure contraignante.

La stratégie de ces acteurs s'inscrit dans la maîtrise de la complexité des besoins du gestionnaire de gare : assurer la rentabilité de l'espace tout en maintenant un niveau de service nécessaire que peuvent attendre les usagers. En d'autres termes, les groupes de restauration proposent aujourd'hui aux gestionnaires de gare de prendre en charge l'aménagement et la maintenance des espaces d'attente des voyageurs (des salles d'attente aux halls de gare) en échange d'une concession commerciale et de la mise en place de points de vente⁶.

Cette fonction de production de l'espace des gares a été évoquée par la Sénateur du Bas-Rhin Fabienne Keller dans son rapport au gouvernement sur l'avenir des gares françaises⁷. Dans l'entretien qu'elle nous a accordé, elle précise ce rôle commercial : *« il n'y a rien de mieux qu'un commerce, parce que c'est propre, animé et il y a quelqu'un dedans. Donc, dans une gare, avoir des commerces, c'est de manière assez automatique, apporter de la sécurité, apporter de l'apaisement, parce que du coup,*

⁶ Entretien avec Jean-François CAMARTY, Directeur d'Eliance-Elior, 10 septembre 2010, Issy-les-Moulineaux.

⁷ KELLER, Fabienne, La gare contemporaine. Rapport au Premier ministre. 10 mars 2009.

quand vous êtes dans une boutique à flâner, ça baisse la pression, ça apporte du service, [...] ça change l'ambiance. [...] Toute la question c'est l'équilibre [...] Les commerces c'est très utile mais une gare n'est pas un grand centre commercial. Il faut trouver un équilibre avec des espaces où il n'y a rien, des espaces avec des services publics, et puis des espaces commerciaux. Les commerces sont aussi de la ville, je ne parle pas des centres commerciaux mais bien des commerces comme ceux qu'on trouve en pied d'immeuble, la baguette, le paquet de cigarette etc., le commerce c'est aussi la normalité, c'est aussi la ville. »⁸

De la part d'une élue, cette vision utilitariste de l'usage commercial des gares comme coproducteur de l'espace est significative des choix à l'œuvre pour parvenir à un financement des gares alors que leurs gestionnaires doivent garantir l'autonomie de leur comptabilité par rapport à l'opérateur historique. Elle marque aussi l'importance du lien et des relations entretenus entre acteurs privés et acteurs institutionnels publics.

LES INSTITUTIONS PUBLIQUES NATIONALES ET LOCALES : LA GARE, UN TERRAIN D'INFLUENCES.

Les institutions publiques sont d'abord liées à l'aménagement des gares en fonction de leur possession des infrastructures. Dans les pays où l'opérateur ferroviaire a été privatisé, les gares font partie de ses actifs patrimoniaux. En France, où la SNCF reste un opérateur public, et malgré l'existence de RFF, les gares sont propriétés de l'Etat, remises en gestion à la SNCF.

Les institutions influencent l'aménagement des gares par les critères de sécurité et les réglementations d'accès qu'elles définissent. La dimension sécuritaire produit une déterritorialisation de la production des gares, au même titre que pour les aéroports. Le pouvoir régalien se matérialise dans les frontières matérielles posées en gare : isolement de quais, postes frontières. Les impératifs de sécurité produisent aussi des normes d'aménagement : largeur des quais, des portes d'accès, des voies d'évacuation etc.. Le pouvoir réglementaire dans les domaines de l'accessibilité se concrétise notamment dans la mise en conformité des espaces à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite.

Les collectivités locales peuvent aussi être amenées à déterminer certaines voies d'aménagement des grandes gares. La compétence d'organisation des transports ferrés régionaux dans plusieurs pays européens (Allemagne, Italie, France) incite les gestionnaires des gares à se rapprocher des institutions régionales pour adapter la stratégie d'aménagement de l'espace aux usages souhaités par les autorités organisatrices. L'impératif de l'intermodalité se développe à la faveur des financements engagés par les collectivités comme une marque de leur influence. Cependant, l'intermodalité, quand elle est présentée à une échelle régionale, pose la question de la dimension de l'espace de la gare en ville par rapport à l'échelle de sa pratique. L'adaptation des espaces de la gare aux mobilités pendulaires, la configuration de certains commerces et de certaines voies d'ouverture sur la ville inscrivent l'espace de la gare dans une échelle macro-locale, aux confins des aires urbaines.

Les institutions publiques font aussi valoir leur rôle dans le cadre de la protection patrimoniale des gares et définissent ainsi les contours de leurs aménagements lorsqu'il s'agit des gares anciennes. Cette spécificité est récente, elle prend source dans les mouvements d'opposition aux destructions modernistes des années 1950 et 1960, notamment après la destruction des Halles à Paris qui va précipiter la préservation et l'inscription de la gare d'Orsay au patrimoine historique. C'est d'ailleurs à partir de la décennie 1970 que sont publiés les premiers décrets de protection du patrimoine des gares⁹.

⁸ Entretien avec Fabienne KELLER, Sénateur du Bas-Rhin, 15 septembre 2010, Paris.

⁹ FOSSEYEU, Jean, « Vingt ans d'histoire du patrimoine architectural et du paysage ferroviaire », *Revue d'histoire de chemins de fer*, n°39, 2009.

Cette patrimonialisation des gares, qui touche d'abord les grandes gares, est un facteur complémentaire pour la formalisation de leur production urbaine. Les gares s'inscrivent dans un cadre réglementaire national. Si elles sont partie intégrante de la ville, elles appartiennent aussi au patrimoine du pays, à son échelle symbolique.

*

Gestionnaires de gares, opérateurs ferroviaires, architectes et urbanistes, entreprises de services, institutions publiques, la production des gares est traversée par des acteurs en constante évolution dont la définition des intérêts ne répond pas uniquement d'une logique territoriale mais bien souvent de la recherche d'équilibres économiques et réglementaires. Ces modèles parfois antagonistes appellent une négociation entre les acteurs pour pouvoir s'équilibrer les uns avec les autres.

QUELQUES ILLUSTRATIONS A PLUSIEURS ECHELLES DE MODES D'INTERACTION ET DE SOCIALISATION DES ACTEURS DE LA PRODUCTION DES GARES.

On ne saurait réduire les interactions entre les acteurs à l'étude de leurs modes de socialisation, cependant, c'est une approche utile pour percevoir à grand trait les logiques à l'œuvre dans la production d'un entre-soi professionnel. De cet entre-soi naît une approche formalisée de la gare. A trois échelles, nationale, européenne et mondiale, nous présenterons quelques scènes de rencontre entre les acteurs de la production des gares.

INFLUENCER LE DEBAT A UNE ECHELLE NATIONALE: L'EXEMPLE DES «ATELIERS DE LA GARE» DE SNCF GARES&CONNEXIONS.

Les «Ateliers de la gare»¹⁰ ont été lancés peu de temps après la création de la branche en 2009 pour fédérer le débat autour de l'avenir des gares françaises. Doté d'un comité scientifique où siègent des universitaires, des experts venus du monde économique et quelques élus, les «Ateliers» sont l'occasion, tous les mois environ, de faire le point sur une thématique spécifique. Lors de la première saison en 2010, le programme concernait surtout des enjeux contemporains, autour de l'urbanisme commercial en gare, le développement des programmes de sécurité, les enjeux des technologies etc.. A partir de 2011 le programme thématique reprend les axes qui avaient constitué le catalogue de l'exposition «Le temps des gares» organisée au centre Pompidou en 1978 et qui avait accompagné le mouvement pour la sauvegarde de la gare d'Orsay et sa reconversion en musée.

Les participants aux «Ateliers de la gare» sont les principales parties prenantes du débat contemporain sur leur avenir: cadres de la SNCF, représentants des collectivités territoriales, dirigeants des grandes entreprises de services aux passagers comme les restaurateurs, lobbys divers et variés autour des questions d'adaptation aux publics spécifiques, des enjeux de sécurité, et enfin, architectes, urbanistes et chercheurs sur les questions ferroviaires.

Sauf exception lorsqu'un partenaire co-organise la session, les «Ateliers de la gare» se tiennent au siège de Gares&Connexion, avenue de la porte d'Ivry à Paris, dans une ancienne usine d'automobile réaffectée, dont l'organisation intérieure garde quelques traces de son identité passée, ce que les organisateurs des débats ne cessent de rappeler, comme pour montrer que le dépassement de l'âge de l'automobile est en cours et qu'en ces lieux se préparerait l'avènement d'un nouvel âge ferroviaire.

¹⁰ Les synthèses des Ateliers de la gare peuvent être consultées sur le site <http://www.gares-connexions.com/fr/gares-du-futur/les-ateliers-de-la-gare>

Les débats qui font suite à chaque thématique présentée par quatre à cinq experts permettent l'échange et la socialisation des termes de la négociation entre les acteurs. Aux traditionnelles récriminations des fédérations d'usagers s'ajoutent régulièrement des interventions d'acteurs qui souhaitent rendre public des désaccords ou des convergences d'intérêts avec le gestionnaire des gares. C'est l'occasion d'une mise en scène des échanges et des pratiques entre les différents acteurs. On a ainsi pu constater de la part des intervenants de la SNCF une récurrence dans l'usage des exemples à l'appui d'argumentaires et de réponses aux questions: les gares hollandaises sont une référence, le projet de réhabilitation de la gare de Montpellier fera date en terme d'insertion urbaine, la distribution de paniers de légumes biologiques dans les gares franciliennes est typique des nouveaux services innovants proposés en gare etc..

Les «Ateliers de la gare» permettent à la SNCF d'organiser une socialisation des termes du débat et de construire un agenda sur la question. Lors des «Ateliers de la gare» les plus récents, l'intervention des plus hauts dirigeants du groupe, en complément de la directrice de la branche, a confirmé l'importance accordée à ces réunions. La présence récurrente des dirigeants des grandes entreprises de restauration de passagers marque aussi l'intérêt de maintenir constamment les liens avec le gestionnaire des gares alors que les appels d'offre du gestionnaire des gares sont nombreux dans le cadre du programme de rénovation des gares engagé depuis plusieurs années. Les « Ateliers de la gare », au-delà de leur vertu pédagogique envers les acteurs invités permettent ainsi à la SNCF de structurer ses négociations et de cerner les intérêts et les stratégies en place¹¹.

Les «Ateliers de la gare» ne sont pas les seuls lieux de la construction d'un entre-soi des acteurs du secteur et de l'édification d'un vocabulaire et de pratiques communes. Depuis deux ans, le colloque «Villes en gare» est ainsi organisé par l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) en partenariat rapproché avec la SNCF et sa branche Gares&Connexions. Il a pour but de dresser un tour d'horizon de la question des gares par rapport aux enjeux urbains. Ce colloque annuel n'engage pas les mêmes processus de socialisation que permet la fréquence des «Ateliers de la gare » car il mobilise d'avantage les élus locaux au risque de confondre les priorités entre grandes, moyennes et petites gares.

LA SOCIALISATION DES ACTEURS AU NIVEAU EUROPEEN : L'EXEMPLE DE « NEXT STATION » ORGANISE PAR L'UNION INTERNATIONALE DES CHEMINS DE FER.

A l'échelle européenne, il existe depuis 2005 une mobilisation des acteurs autour des gares avec le congrès «Next Station» organisé par l'Union internationale des chemins de fer (UIC). Piloté par la commission des gares de l'UIC et géré par la société ferroviaire historique du pays d'accueil, après Rome et Paris, ce fut Bruxelles qui accueillit plus de 500 participants en mars 2011. International par définition, le colloque reste malgré tout l'apanage des compagnies ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure européens. Principalement, ce sont les représentants français, espagnols, hollandais, italiens et belges qui sont intervenus lors des différentes tables rondes de la dernière édition.

«Next Station» permet de poser les termes du débat. En anglais pour une grande majorité, chaque intervenant reprend à son compte une terminologie qui n'est plus dictée par l'impératif technique mais bien par la motivation économique: *customer satisfaction, profit growth, intermodality, commuters, profit center, shopping areas*. Traduit en français, ces termes pourraient susciter des débats houleux de la part des autres acteurs ferroviaires, que ce soient par exemple les collectivités locales et les organisations syndicales. Le colloque «Next Station » permet donc un échange, sur la base de termes du débat communs, autour d'un partage de bonnes pratiques et des perspectives de développement des différents pays. Il est aussi l'occasion de l'expression courtoise de différents entre les opérateurs désormais en concurrence.

¹¹ Entretien avec Caroline DE JESSEY, Directrice de la communication de Gares&Connexions, 10 janvier 2011, Paris.

Au cœur des discussions qui concernaient les aspects de gestion des gares, les taux, les éléments d'évaluation, la recherche de dénominateurs communs qui favorisent la comparaison des situations irriguait une partie des débats.

Il nous est apparu que la situation concurrentielle européenne amenait un nouveau positionnement des acteurs et de leurs outils de débat: la volonté de construire une vision des gares fondée sur des outils quantitatifs en faisant fi parfois de la réalité territoriale et structurelle des gares dans le débat. On pourrait caractériser cette évolution comme une tentative d'étalonnage économique de la gare et de son espace.

L'ECHELLE INTERNATIONALE DE L'ENTRE-SOI: LES EXEMPLES DE « RAILWAY TERMINAL EXPO CONFERENCE » ET DU WATFORD GROUP COMME CREUSET D'UNE DETERRITORIALISATION DE LA PRODUCTION DES GARES.

A l'échelle mondiale, on observe l'organisation de différentes manifestations autour des gares, souvent le fait d'entreprises spécialisées dans l'organisation de congrès professionnels catégoriels. « *Railway Terminal Expo Conference* » représente sans doute le plus important d'entre eux par la dimension de l'événement. Organisé au sein d'un congrès plus large dédié à toutes les infrastructures d'accueil des passagers (les aéroports, les ports, les gares), « *Railway Terminal Expo Conference* » associe différentes conférences thématiques sur des problématiques mondiales ainsi qu'une fonction de foire commerciale où les différentes entreprises spécialisées dans l'aménagement des gares présentent leurs produits et leurs innovations. Il en va ainsi des bancs, des distributeurs de boissons, des systèmes d'éclairage, des logiciels de planification des flux, des styles de revêtements des sols, des systèmes de clôture etc.. Cette foire commerciale peut être considérée comme une scène de la socialisation entre les acteurs des gares et dans le même temps comme un creuset de la standardisation qui s'y développe par l'échange commercial. Une entreprise spécialisée peut ainsi être approchée par un gestionnaire de gare européen, asiatique, sud-américain ou moyen-oriental pour un produit identique dont la production en série, standardisée assurera la compétitivité du coût.

Dans un registre différent, le *Watford group* est une conférence internationale organisée depuis 1963 à l'initiative des bureaux d'architectes des compagnies ferroviaires britanniques, hollandaises et suédoises qui s'est progressivement élargie à plus de vingt pays à partir des années 1980 et notablement après les débuts de l'intégration européenne ferroviaire. Cette conférence réunit les responsables des gares des grands groupes ferroviaires et réfléchit à l'avenir architectural et urbain de l'environnement ferroviaire. Chaque année au cours de la conférence, les *Brunel Awards* sont attribués aux projets les plus méritants relatifs à la qualité esthétique et artistique des infrastructures et objets des entreprises ferroviaires. C'est un lieu essentiel de la diffusion des modèles d'aménagement et de conception des gares.

*

Si certaines initiatives de rencontres entre acteurs sont inédites en France et en Europe, d'autres sont plus anciennes à l'échelle internationale car le secteur ferroviaire depuis son origine comporte une dimension déterritorialisée, où l'importance des échanges de pratique et de convergence des modèles a souvent favorisé la standardisation de ses infrastructures. Les gares s'inscrivent dans ce mouvement, ce qui amène à relativiser le caractère inédit de leur uniformisation ou de la tentation de leur standardisation.

DES RACINES HISTORIQUES POUR LA STANDARDISATION DES GARES.

On a pu voir combien la situation contemporaine de la production des gares européennes est influencée par les paramètres économiques de l'ouverture à la concurrence - qui multiplie le nombre d'acteurs qui y ont affaire - et par la structuration à l'échelle mondiale de scènes de socialisation qui favorisent la convergence des formes d'aménagement et des instruments nécessaires à la gare.

On pourrait être tenté d'en conclure à une déterritorialisation de la production des gares, comme une illustration, très localisée dans la ville, de la production hors-sol de l'urbain. De cette situation pourrait naître une trame répétée à d'autres espaces spécialisés. Le parallélisme avec l'urbanisme commercial est souvent tracé d'autant plus que des exemples archétypiques des villes moyennes-orientales ou asiatiques démontrent une convergence entre infrastructure de transport, urbanisme commercial et production de la ville¹².

Pourtant, nous proposons l'hypothèse que la gare est intrinsèquement porteuse d'une standardisation de l'espace et qu'elle agit comme un morceau de ville déterritorialisé depuis son émergence. Nous voyons deux éléments nécessaires pour la démonstration de cette hypothèse:

- **S'il existe une standardisation en cours, elle constituerait une troisième phase d'un mouvement historique.**

Les travaux de Carroll L.V. Meeks¹³ et de Meredith L. Clausen¹⁴ ainsi que ceux de Virginie Lefebvre¹⁵ permettent de tracer une perspective de la standardisation des gares et des logiques qui l'ont conduite.

Dans une première période à partir de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, la recherche d'un modèle d'aménagement des gares s'est traduite par une diffusion des architectures et des modes d'agencement de l'espace intérieur, au-delà des considérations économiques. C'est ainsi que peuvent être répertoriés des types de gare selon leurs aspects et des caractéristiques communes. A cette phase de standardisation a succédé au début du XX^{ème} siècle une période de mégalomanie pour reprendre les termes de Meeks où l'expansion du trafic ferroviaire demandait une réorganisation des gares dans des visions grandiloquentes qui ont permis une nouvelle singularisation des espaces.

Les travaux de Clausen et Lefebvre permettent d'envisager qu'une deuxième phase de standardisation fut à l'œuvre après la deuxième guerre mondiale, lorsque le mouvement architectural moderniste a rencontré, par exemple, les impératifs économiques des entreprises ferroviaires américaines ou les velléités d'aménagement du pouvoir gaulliste en France. Il en a

¹² DAVIS, Mike, *Le stade Dubaï du capitalisme*, Les prairies ordinaires, 2007 : Paris.

¹³ Op.Cit.

¹⁴ CLAUSEN, Meredith L., *The Pan Am Building and the shattering of the modernist dream*, MIT Press, 2005 : Cambridge.

¹⁵ LEFEBVRE, Virginie, *Paris, ville moderne*, Norma Editions, 2003 : Paris.

résulté une production standardisée des gares, reproductible dans un style international et détachée de la logique du tissu urbain, selon des normes nouvelles hermétiques aux pratiques locales. Les cas de Grand Central Terminal à New York et Paris Montparnasse sont des archétypes de cette période.

- **La dimension sécuritaire du transport ferroviaire a été un levier d'une déterritorialisation et d'une harmonisation de l'aménagement des gares.**

Les travaux de Georges Ribeil¹⁶ ont pu démontrer combien la logique sécuritaire a porté les Etats à intervenir, au moyen d'outils réglementaires et d'action sécuritaire, dans l'aménagement des gares. Cette tension a conduit à l'harmonisation des espaces intérieurs, à la production des salles d'attente, à la définition des quais. Elle est aujourd'hui encore une des logiques de la production urbaine de la gare¹⁷.

La nouveauté contemporaine tiendrait éventuellement à l'échelle européenne d'inscription des activités ferroviaires. Lors du colloque « NextStation », la responsable d'une étude sur la sécurité des gares pour l'Union internationale des chemins de fer a ainsi présenté les enjeux de la définition nécessaire, à l'échelle européenne, d'une stratégie de sécurité dans les gares. La question de la sûreté face au terrorisme produit des réponses différentes de la France à l'Allemagne. En conséquence, des points importants sont soulevés quant à l'accès aux quais (libres ou restreints), aux contrôles (installation de scanners) qui doivent être arrêtés à l'échelle de l'Union afin de garantir une continuité de ces aspects dans toutes les gares traversées par les compagnies en concurrence sur les lignes internationales. On constate dans cet exemple une résonance avec les débats qui avaient accompagné la clôture des lignes ferroviaires en France ou les modes d'accès aux quais, qui avaient transformé l'aménagement des gares après une uniformisation des règlements par les autorités publiques.

La déterritorialisation de la production de l'urbain quand elle s'en rapporte aux gares ne semble donc pas un phénomène strictement contemporain. Au contraire, il s'inscrit dans la continuité d'un espace urbain soumis de longue date à des pressions techniques et économiques qui favorisent sa standardisation.

L'intégration communautaire permet un déplacement des échelles où se forment ces logiques déterritorialisées. La mise en concurrence des acteurs ferroviaires influence la recherche de repères standards pour trouver les meilleures pratiques et les modes d'aménagement les plus efficaces à la rentabilité des gares. Cette nouvelle phase de standardisation des gares s'opère ainsi dans un cadre européen, porté par une mondialisation des échanges.

Si le système-gare comporte de nombreux leviers pour l'uniformisation des formes d'aménagement et des usages des espaces, l'intensification des flux de voyageurs que les gares accueillent accroît l'intérêt des acteurs pour leur maîtrise. La complexité

¹⁶ RIBEIL, Georges, D'un siècle à l'autre, les métamorphoses de la grande gare française, in *Histoire des gares, histoire urbaine*. Op.cit.

¹⁷ cf. infra 1.e

des nouveaux modes de financement accentue aussi la nécessité de les imbriquer plus fortement dans les projets urbains¹⁸, au risque de diffuser, dans la production de l'urbain, les vices et les vertus d'une action collective standardisée, influencée par les appels à un espace malléable et orienté vers l'expression de la concurrence économique d'opérateurs dont les intérêts s'équilibrent par des modes de socialisation déterritorialisés.

BIBLIOGRAPHIE

CLAUSEN, Meredith L., *The Pan Am Building and the shattering of the modernist dream*, MIT Press, 2005 : Cambridge.

DAVIS, Mike, *Le stade Dubaï du capitalisme*, Les prairies ordinaires, 2007 : Paris.

FINAZZER FLORY, Massimiliano, *La stazione Centrale di Milano, il viaggio e l'immagine*, Skira, 2005: Milan.

FOSSEYEU, Jean, « Vingt ans d'histoire du patrimoine architectural et du paysage ferroviaire », *Revue d'histoire de chemins de fer*, n°39, 2009.

KELLER, Fabienne, *La gare contemporaine*. Rapport au Premier ministre. 10 mars 2009.

LEFEBVRE, Virginie, *Paris, ville moderne*, Norma Editions, 2003 : Paris.

MEEKS, Caroll L.V., *The Railroad Station, an architectural history*, Yale University Press, 1956: New Haven.

PARISSIEN, Steven, *Station to Station*, Phaidon, 2001: Londres.

RIBEIL, Georges, D'un siècle à l'autre, les métamorphoses de la grande gare française, in *Histoire des gares, histoire urbaine*. Séminaire les lieux - mouvements de la ville, vol. 1. Actes de la journée du 17 février 1995.

TERREIN, Jean-Jacques, MARIE, Jean-Baptiste, LEHEISS, Stéphanie, *Gares et dynamiques urbaines, les enjeux de la grande vitesse*, collection la ville en train de se faire. Editions Parenthèses, 2011 : Marseille.

¹⁸ TERREIN, Jean-Jacques, MARIE, Jean-Baptiste, LEHEISS, Stéphanie, *Gares et dynamiques urbaines, les enjeux de la grande vitesse*, collection la ville en train de se faire. Editions Parenthèses, 2011 : Marseille.

« LA FABRICATION DE LA VILLE DENSE AU DEFI DES ESPACES PAVILLONNAIRES : QUELS MODES DE REGULATION DES DYNAMIQUES DE DENSIFICATION POUR LA PUISSANCE PUBLIQUE LOCALE ? »

ANASTASIA TOUATI

INTRODUCTION

Le mot d'ordre est aujourd'hui entendu de toutes parts : il faut densifier les espaces urbains ! Au nom de la lutte contre l'étalement urbain, de la nécessité de pallier la pénurie chronique de logements, mais aussi au nom du combat contre le réchauffement climatique, la densification est aujourd'hui présentée comme une évolution incontournable pour un développement durable des villes. Dès lors, si la « ville compacte » est largement plébiscitée, comme en atteste la multiplication des incantations tant académiques que politiques à la fabrique de la ville durable par la densification (Charmes 2003 ; Fouchier 1998 ; Newman et Kenworthy 1999 ; Owen 1991), il apparaît de plus en plus nécessaire de s'intéresser non plus aux seuls discours politiques, mais aussi à la mise en œuvre effective et aux pratiques concrètes des gouvernements en matière de densification. En France¹⁹ et dans la majeure partie des pays occidentaux, on assiste ainsi depuis une vingtaine d'années, à un regain d'intérêt pour la notion et pour les actions de densification urbaine (Fouchier 1995 ; Jégouzo 2010 ; Touati 2010). Mais face à la multiplication des grandes orientations visant un développement urbain plus dense, on constate une grande difficulté à mettre en œuvre localement les politiques de densification. Maints auteurs posent en outre la question de la pertinence, de la faisabilité mais aussi et surtout de l'acceptabilité de telles politiques (Burton, Jenks, et Williams 1996 ; Breheny 1997).

Par ailleurs, avec une préférence des Français toujours plus affirmée pour la maison individuelle²⁰, la question du traitement des espaces pavillonnaires²¹, et plus précisément de leur éventuelle densification est ici posée. L'ensemble des tissus de type résidentiel et pavillonnaire forment des espaces encore peu investis dans le champ de la recherche sur l'action publique urbaine mais aussi dans le champ opérationnel, alors que ceux-ci constituent un enjeu considérable, d'une part en raison de l'importance des surfaces urbanisées en jeu²², et d'autre part parce qu'ils constituent des sources de foncier inexploitées du fait des basses densités résidentielles qui y sont pratiquées (Charmes 2006). Notre travail de thèse s'intéresse ainsi à la question de la difficulté à mettre en œuvre des politiques de densification urbaine, difficulté qui s'observe avec une intensité singulière dans les tissus pavillonnaires²³. Plus précisément il s'agit de s'intéresser aux mécanismes et aux enjeux

¹⁹ En France un certain nombre de mesures prises par le politique vise à encourager la densification urbaine : bonus de COS, suppression du minimum parcellaire, majoration des règles de densité, seuils de minimum de densité etc. Que ce soit dans l'exposé des motifs de la loi sur l'air du 30 décembre 1996, qui instaure les plans de déplacement urbains (dont l'objectif principal est de limiter les déplacements automobiles), ou encore au niveau de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000 dans laquelle la nécessité de densifier les tissus urbains existants est explicite, le besoin d'allier politiques urbaines et politiques de transport pour un développement durable des villes est largement mis en avant. Plus récemment encore, la loi du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement dite Grenelle 2, présente de nouvelles mesures en faveur de la densification.

²⁰ Une enquête du CRÉDOC (Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie) auprès de la population française révèle que la maison individuelle représente le logement idéal pour 82 % des Français. Source : « La maison individuelle : vision des élus et des Français ». *Étude réalisée à la demande de l'agence RPCA et de l'UNCMI. Sabrina Djefal et Sonia Eugène, CRÉDOC/Service des enquêtes, juin 2004.*

²¹ On entend par espaces pavillonnaires les espaces dont la majeure partie des logements sont des pavillons individuels.

²² Selon le service Observation et Statistiques de l'Environnement du MEDDTL, en 2008, l'habitat individuel et collectif représente presque la moitié des sols artificialisés. En 2008, le parc résidentiel métropolitain compte 32,1 millions de logements, dont 27 millions de résidences principales, constituées à plus de la moitié de maisons individuelles (57 %) (...) Source : « La consommation d'espace par l'habitat » données essentielles du SoEs, consultées en ligne sur le site du SOES : <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/donnees-essentielles/societe/menages/la-consommation-despace-par-lhabitat.html>, le 09 juin 2011 à 8h22.

²³ « Un sondage CSA commandé par EGIS, en partenariat avec les Ateliers de la Terre sur les collectivités locales et l'éco-réhabilitation des quartiers pavillonnaires, montre que les élus sont sensibilisés à la densification des zones d'habitat pavillonnaire mais peinent à la mettre en œuvre » Source : Etienne Beurrier, « La difficile densification des quartiers pavillonnaires », article du 12 novembre 2010 du site, LeMoniteur.fr, consulté le mercredi 25 mai 2011 : <http://unepincedurbanisme.over->

(économiques, politiques, sociaux, cognitifs, liés aux formes urbaines) sous-jacents aux politiques et aux processus²⁴ de densification des tissus à dominante pavillonnaire, qui peuvent expliquer les difficultés de cette mise en œuvre. C'est pourquoi nous nous intéressons à la genèse et aux modalités des politiques et processus²⁵ de densification au sein des tissus à dominante pavillonnaire. Il s'agit ici d'explorer, à travers l'analyse du contenu des politiques de densification et de la forme prise par les processus, les mécanismes et enjeux économiques et sociopolitiques sous-jacents aux processus effectifs de densification observés.

Nous posons l'hypothèse que la densification des tissus pavillonnaires relève d'abord d'un mécanisme de marché, ce qui constitue une première difficulté pour les politiques publiques. Cette proposition implique de nous interroger sur la place et le rôle d'une action publique locale dans la régulation d'un tel processus. Or la politique locale fait aujourd'hui intervenir une pluralité d'acteurs aux intérêts souvent divergents, qui influencent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines (Le Gales 1995). Par ailleurs, le choix des instruments (Lascoumes & Le Galès 2005) régulant les dynamiques de densification est fondamental pour la mise en œuvre d'un projet politique particulier, puisqu'il vient conditionner le rôle joué par la puissance publique et par les acteurs non gouvernementaux, dans le processus effectif de densification. L'une de nos hypothèses de recherche est que la forme prise par les processus effectifs de densification, traduit à des degrés divers une insertion des politiques urbaines d'une part (en l'occurrence ici les politiques de régulation des dynamiques de densification) et des processus urbains d'autre part (ici les processus de densification des tissus pavillonnaires) dans une tendance à la néolibéralisation des sociétés urbaines (Jessop 2002). Dans cette perspective, les différents instruments/ dispositifs dont se saisissent les acteurs locaux traduiraient à des degrés divers l'insertion des politiques urbaines d'une part, et des dynamiques urbaines d'autre part, dans des logiques de type néolibéral.

Dans le cadre de cette communication nous nous proposons de décrire les politiques visant à encadrer les dynamiques de densification, les instruments associés, le contexte local et la forme prise par les processus de densification des tissus pavillonnaires de deux communes franciliennes. La première, Magny-les-Hameaux, a mis en place une politique de densification volontariste au sein de ses quartiers pavillonnaires. La seconde, Trappes-en-Yvelines, doit au contraire faire face à un processus spontané de densification (en partie informel voire illégal) de ses quartiers pavillonnaires, processus que le maire de la commune voudrait enrayer. En étudiant ces deux processus de densification ainsi que les politiques qui leur sont associées, nous voulons également discuter de la pertinence des catégories d'analyse de la géographie critique ainsi que de la théorie des coalitions de croissance pour analyser les transformations des espaces pavillonnaires périurbains. Pour cela, nous exposons dans un premier temps le cadre théorique permettant d'analyser les systèmes d'action impliqués dans la fabrication de la ville. Nous revenons dans un deuxième temps sur l'analyse du contenu des politiques et des instruments déployés pour encadrer les dynamiques de densification, ainsi que sur l'analyse du déroulement des processus de densification des tissus pavillonnaires des deux communes franciliennes. Nous discuterons alors de la pertinence du cadre théorique de la géographie critique pour analyser les dynamiques des sociétés urbaines actuelles, dans le cas spécifique d'espaces de « second rang » que sont les espaces pavillonnaires.

[blog.com/ext/http://www.lemoniteur.fr/133-amenagement/article/a-suivre/772418-la-difficile-densification-des-quartiers-pavillonnaires?12574784=772117&po=6&po=5](http://www.lemoniteur.fr/133-amenagement/article/a-suivre/772418-la-difficile-densification-des-quartiers-pavillonnaires?12574784=772117&po=6&po=5)

²⁴ Nous entendons par « processus de densification des tissus à dominante pavillonnaire » le processus par lequel un quartier résidentiel à dominante pavillonnaire voit sa densité résidentielle (rapport entre le nombre total de logements et la surface totale du quartier considéré) augmenter sur une période donnée.

²⁵ On étudie les processus effectifs de densification qu'ils aient été initiés de manière explicite par la puissance publique ou non.

Divers auteurs ont étudié la spécificité économique de la filière de la construction de logements, et notamment en examinant le rôle de chacun des acteurs de cette filière (Dutertre 2002; Granelle 1998; Vilmin 2008). Chaque opération de construction implique une série de rôles, qui peuvent être assumés par des personnes physiques ou morales différentes. Toute opération de construction fait ainsi intervenir un propriétaire foncier (avant l'opération), un investisseur qui finance l'opération, un opérateur réalisant les travaux, un propriétaire et enfin un usager final. Mais selon l'opération de construction considérée, les rôles ne sont pas endossés par le même type d'acteur. Il apparaît notamment que dans le domaine de la production de logements, le marché est « bipolarisé », avec d'un côté les petits promoteurs ancrés dans les territoires, et de l'autre, les grandes firmes privées qui s'impliquent massivement dans la production de logements individuels ou collectifs (Lorrain 2002). A cela il faut ajouter, pour ce qui concerne plus spécifiquement la construction de maisons individuelles, les aménageurs-lotisseurs (dont le métier consiste à étudier les possibilités de division d'un terrain en vue de la création d'un lotissement) et les constructeurs de maisons individuelles qui eux interviennent à la demande d'un particulier. Enfin il y a tous les autres acteurs qui interviennent au cours du projet : entreprises de construction, agents immobiliers, architectes, notaires, géomètres, un représentant de la puissance publique qui valide ou refuse l'opération (via l'étude du permis de construire), etc. En tout état de cause, il convient de différencier les acteurs impliqués dans la construction de logements collectifs, et les acteurs impliqués dans la construction de maisons individuelles, qui font intervenir des filières de production différentes.

Pour analyser le rôle des acteurs de la construction de logements, Alain Lipietz (1974), reprenant Christian Topalov (1973), théorise ainsi ce qu'il appelle la « Production Capitaliste du Logement ». Pour Topalov, le préalable général à l'organisation actuelle de la production capitaliste²⁶ du logement (PCL) est l'organisation de la production capitaliste du bâtiment (PCB), laquelle se caractérise par ces deux conditions : le logement est une marchandise ; le salariat domine l'artisanat du bâtiment. La PCL se heurte ainsi à deux problèmes : la période de rotation du capital dans la PCL est très longue, que ce soit dans le procès de production ou dans le procès de circulation ; le capital ne maîtrise pas la principale condition de la reproduction élargie : le sol-support. De ce fait il existe « *une séparation du capital industriel et de la propriété foncière* » (Topalov 1974). Cette théorisation de la production du logement fait ainsi ressortir ce que les auteurs appellent le « problème foncier », problème essentiel de la production capitaliste du logement. L'intervention sur le sol-support se fait alors selon différentes formes. Christian Topalov (Topalov 1974) et Alain Lipietz (Lipietz 1974) considèrent trois formes de production de logements :

- Investisseur, propriétaire et usager final sont une et même personne : c'est le cas de personnes qui font construire leur maison de leur propre initiative. Dans la suite du document, nous les appellerons les « propriétaires initiateurs » ;
- L'investisseur et le propriétaire sont une seule personne, distincte de l'usager final : c'est le cas d'un propriétaire bailleur qui fait construire en vue de louer ;
- L'investisseur est distinct du propriétaire final, et dans ce cas l'investisseur est un promoteur²⁷.

Dans la production de logements collectifs, la filière est organisée autour du promoteur (privé ou public), qui est le maître d'ouvrage. Dans le secteur privé, l'autonomie de la promotion immobilière est ainsi liée à deux contraintes que sont la contrainte foncière et la contrainte de financement. L'objectif du promoteur privé est la maximisation du taux de profit, c'est-à-dire la maximisation du rapport entre la marge nette et le capital engagé par unité de temps. Dans la production du

²⁶ Pour Alain Lipietz, « *la formation française est dominée depuis plus de deux siècles par le mode de production capitaliste (MPC) qui a succédé au mode de production féodal (MPF). Le MPC est fondé sur une séparation complète des producteurs directs (les prolétaires ouvriers) d'avec les moyens de production qui sont entre les mains des capitalistes, au double sens de la propriété (affectation des produits) et de l'appropriation réelle (mise en œuvre, direction du procès de production)* » (Lipietz 1974).

²⁷ « *Le promoteur recherche et acquiert le terrain ; le rend constructible par éviction des occupants et viabilisation, le cas échéant ; définit le projet en faisant appel à des conseils (architectes, bureau d'études, etc.) ; réunit le financement (pratique dite du « tour de table ») auprès des établissements financiers et propriétaires de capitaux ; met en place le support juridique de l'opération (société civile immobilière, par exemple) ; suit le déroulement du chantier avec le maître d'œuvre à qui est confiée la responsabilité des éventuels défauts de construction* » (Merlin & Choay 2005).

logement individuel en revanche, on distingue en plus de la filière promoteur, une filière constructeur et une filière artisanale (Granelle 1998). Dans la filière constructeur, c'est le particulier qui est le maître d'ouvrage de la construction de son logement, et qui, une fois acheté un terrain à bâtir, s'adresse à un constructeur de maison individuelle. Dans la filière artisanale, le particulier construit lui-même sa maison. Chacune de ces filières de production est soumise à des contraintes particulières d'ordre économique, mais aussi à des règles différentes pour ce qui concerne le droit des sols d'une part, et le droit de la construction d'autre part. En outre ces règles, qui font partie d'un ensemble plus large de ce qu'on peut appeler « les règles du jeu de la construction de logements » exercent une influence considérable sur la manière dont les acteurs de ce système d'action vont agir et se comporter les uns avec les autres.

S'agissant de ces règles, mais aussi de la particularité des espaces que nous voulons étudier, à savoir les espaces de type résidentiel et pavillonnaire, on observe une multiplicité de façons d'agir en vue de l'acte de construire un logement. Ces façons d'agir sont façonnées par un système d'action propre à une configuration locale donnée. Dans les espaces périurbains²⁸ par exemple, qui constituent les terres d'accueil principales des quartiers de type résidentiel pavillonnaire, on note une grande complexité des jeux d'acteurs impliqués : villes nouvelles, grandes firmes immobilières productrices de lotissements, politique publique d'aménagement émanant de l'acteur Etat, politiques foncières, restrictions dans l'utilisation du sol émanant de l'autorité locale etc. (Le Goix 2009). Dans une commune donnée, on aurait donc une multitude d'acteurs impliqués dans le développement des tissus urbains, acteurs qui, de manière plus spécifique sont également impliqués dans les processus de densification urbaine. Chacun de ces acteurs est caractérisé par son rôle, ses ressources, ses contraintes, qui déterminent ses marges de manœuvre dans le système d'action constitué autour du processus de densification. Dans les tissus à dominante pavillonnaire, si les collectivités locales jouent un rôle important au départ, en pratiquant par exemple une restriction de l'offre foncière, la sélection sociale des résidents ou encore des politiques de densification, ce sont les acteurs privés (investisseurs, promoteurs immobiliers locaux et grandes firmes privées mais aussi constructeurs de maisons individuelles, notaires, agents immobiliers, et particuliers) qui contribuent principalement à la production de l'espace (Touati 2011).

L'HYPOTHESE D'UNE NEOLIBERALISATION DES SOCIÉTÉS URBAINES

L'analyse du système d'action constitué autour des processus de densification urbaine, doit consister en une analyse des relations entre acteurs impliqués dans la coproduction des espaces résidentiels densifiés. A ce propos il est nécessaire de se confronter aux travaux qui proposent une conceptualisation des jeux d'acteurs impliqués dans la fabrication de la ville et dans les politiques urbaines, comme ceux de Logan et Molotch (Logan & Molotch 1988).

Pour ces auteurs, la ville serait une « *growth machine* », autrement dit une machine à produire de la croissance. Ils considèrent la ville et son sol comme le lieu d'un échange commercial et/ou financier, en même temps que les espaces urbains construits et aménagés sont lieux de vie, ce qui permet d'introduire les notions de valeur d'usage et valeur d'échange. La thèse ainsi défendue dans l'ouvrage *Urban Fortunes* (1987) est que la structuration des dynamiques sociales et politiques, est dominée par la valeur d'échange, qui sert essentiellement et d'abord les intérêts d'une élite, c'est-à-dire l'élite urbaine comme coalition d'acteurs possédant les ressources nécessaires à la préservation de leurs intérêts. Cette élite serait amenée à gouverner les villes et ses espaces, à élaborer et à mettre en place un projet politique fondé sur un objectif unique de croissance urbaine et économique. Logan et Molotch soutiennent ainsi qu'une « coalition de croissance » se met en place, autour d'une élite composée de grands propriétaires fonciers, de grandes entreprises et d'élus locaux (en termes de réglementation du sol et de droit des contrats immobiliers). Ces travaux montrent ainsi le poids des acteurs privés de

²⁸ Il existe souvent plusieurs délimitations officielles d'une même ville à une date donnée, selon que l'on prend un critère morphologique ou fonctionnel pour délimiter une aire urbaine par exemple. Selon l'INSEE, « le périurbain est composé des communes sous influence urbaine du fait des déplacements domicile-travail : communes des couronnes périurbaines et communes multipolarisées ».

l'aménagement, comme les promoteurs immobiliers par exemple, dans les villes américaines. Plus précisément ces travaux mettent en exergue la dépendance des acteurs politiques locaux à l'égard des acteurs économiques du secteur immobilier présents sur leur territoire.

De manière plus générale, le courant théorique de la géographie critique constitue également une approche intéressante pour la compréhension des politiques et dynamiques urbaines contemporaines. Maints auteurs font ainsi le constat d'une évolution des politiques urbaines d'une logique keynésienne à une logique néolibérale (Béal & Rousseau 2008; Keil 2002; Dormois 2008 ; Jessop 2002; Smith 2002). Tous ces auteurs s'accordent pour dire que des politiques urbaines néolibérales font leur apparition au début des années 1980, notamment en Grande Bretagne et aux Etats-Unis, sous la forme de politiques dont l'objectif est d'attirer les entreprises et les ménages solvables au centre des villes, dans un contexte de compétition accrue entre les villes orchestré par les politiques nationales. Elles se caractérisent également par une implication croissante des acteurs privés dans les politiques urbaines, et par une priorité accordée au développement économique local, tout ceci dans un but d'accroître la compétitivité entre les territoires et de soutenir la croissance. Stratégie d'Etat, le néolibéralisme s'exprime également au niveau local, puisque les villes sont considérées comme étant des supports de la croissance économique, des centres clé de l'innovation économique, politique et sociale et dans lesquelles le néolibéralisme urbain s'exprime de manière spécifique au territoire: « *Neoliberalism is not a monolithic affair that impresses itself onto local, regional, or national states, civil societies, and economies. Instead, it exists through the practices and ideologies of variously scaled fragments of ruling classes, who impose their specific projects onto respective territories and spheres of influence* » (Keil 2002).

Parmi l'ensemble des politiques urbaines qui visent une fabrication plus « durable » des villes, les politiques de régénération urbaine, et parmi elles, les politiques de densification urbaine mises en place dans le centre des grandes villes, sont analysées par des auteurs de la pensée critique (Bunce 2004; Smith 2002), comme étant des politiques qui, sous couverts de protection de l'environnement et de lutte contre l'étalement urbain, sont en réalité le support d'une stratégie destinée à attirer investissements privés et emplois qualifiés dans les villes. Pour les auteurs, ces politiques véhiculent ainsi une vision néolibérale des villes: *Gentrification as urban strategy weaves global financial markets together with large- and medium sized real-estate developers, local merchants, and property agents with brand name retailers, all lubricated by city and local governments for whom beneficent social outcomes are now assumed to derive from the market rather than from its regulation. (...)Most crucially, real-estate development becomes a centerpiece of the city's productive economy (...)Enveloped as regeneration, gentrification is thus recast as a positive and necessary environmental strategy* (Smith 2002).

Ces analyses valent majoritairement pour les centres des grandes villes mondiales, et qui plus est, pour la théorie des coalitions de croissance, pour les grandes villes américaines. Mais quid des villes qui ne sont pas des capitales régionales ? A l'intérieur d'une même ville, quid des espaces qui ne sont pas la cible de mesures visant à soutenir la croissance ? Assiste-t-on à des processus répondant aux mêmes logiques de néo libéralisation au sein des villes petites et moyennes, et notamment pour ce qui concerne le traitement des espaces pavillonnaires par leur éventuelle densification ? Pour répondre à ces interrogations, nous proposons d'analyser les politiques urbaines mise en place pour encadrer les dynamiques de densification, et notamment en étudiant leurs instruments d'une part, et les comportements des acteurs impliqués dans les processus d'autre part.

MAGNY-LES-HAMEAUX : UNE POLITIQUE DE TYPE « INCITATIVE DOUCE » DE DENSIFICATION

Magny-les-Hameaux est une commune de 9000 habitants²⁹ située dans le département des Yvelines, à environ 25 km au sud-ouest de Paris. Composée à 80% d'espaces agricoles et naturels, la commune présente une grande diversité de paysages qui illustrent une double casquette institutionnelle. Elle est en effet à la fois l'une des sept communes de la Communauté d'Agglomération de Saint Quentin en Yvelines (CASQY) (ancienne Ville Nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines), et fait également partie des 21 communes du Parc Naturel Régional (PNR) de la Haute Vallée de Chevreuse. Cette double appartenance implique une tension entre des intérêts contradictoires : un impératif de développement urbain porté par la CASQY et une nécessité de préserver les espaces naturels et agricoles voulue par le PNR. Dans ce cadre, en 2008, la commune de Magny-les-Hameaux a modifié son PLU (Plan Local d'Urbanisme) dont l'un des objectifs politiques affichés est la densification du tissu pavillonnaire. La politique urbaine de la commune se donne ainsi pour dessein de conjuguer la préservation des espaces naturels et agricoles et la lutte contre l'étalement urbain. Parallèlement elle vise le maintien voire la croissance de la population communale et le renforcement de l'attractivité du centre bourg³⁰, nécessité pour cette commune périurbaine elle aussi en compétition avec les autres communes de la région pour attirer des ménages solvables. La densification du centre bourg et la densification douce des quartiers pavillonnaires est le moyen choisi par la commune pour répondre à ces objectifs. Cette politique volontariste de densification s'est accompagnée d'une densification effective du tissu pavillonnaire de la commune, processus qui fait intervenir une coalition d'acteurs particulière au contexte magnycois. L'exemple de la commune de Magny-les-Hameaux et de sa politique de densification est un cas typique d'une politique incitative de type « doux » de densification. Tel que nous l'avons défini (Touati 2010b), ce type de politique consiste à utiliser des instruments de type réglementaire³¹ d'incitation à la densification à destination majoritairement des particuliers voire des petites structures de promotion immobilière. Ces derniers, par divisions parcellaires et constructions successives œuvrent pour une densification progressive du tissu pavillonnaire existant. C'est donc une politique dont les instruments mis en place (suppression du minimum parcellaire, suppression du COS, maintien d'une hauteur de construction basse) permettent aux acteurs privés (professionnels de la construction et surtout particuliers) de mettre en œuvre la densification douce du tissu pavillonnaire, c'est à dire une densification qui ne change pas radicalement les formes urbaines.

A Magny-les-Hameaux la politique « douce » de densification profite en grande partie aux particuliers qui trouvent un intérêt économique certain dans le système de la division parcellaire-construction sur les parcelles détachées ou construction sur des parcelles dont la constructibilité a augmenté du fait de la mise en place de la politique de densification. Mais elle profite également à toute une communauté professionnelle qui intervient en appui de ce type de projets : géomètres, agents immobiliers, architectes, constructeurs de maisons individuelles. A la marge, de petits promoteurs immobiliers locaux peuvent profiter des dispositions offertes par cette politique de densification, lorsque les conditions sont réunies pour que l'opération soit rentable pour le promoteur (marché immobilier valorisé, prix du terrain et contraintes techniques non excessivement

²⁹ Au recensement de la population 2008 de l'INSEE.

³⁰ Source : Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la commune de Magny-les-Hameaux.

³¹ Les outils mis en place par les communes, qui permettent une densification, sont le plus souvent : la suppression du minimum parcellaire comme l'incite la loi Solidarité et Renouveau Urbain ; l'augmentation voire la suppression du COS (Coefficient d'Occupation du Sol) ; les allègements réglementaires vis-à-vis des limites séparatives et des retraits par rapport à la rue.

onéreuses). Dans l'analyse du système d'action impliqué dans l'élaboration de la politique d'une part, et du processus effectif d'autre part il ressort nettement que c'est la mairie de la commune, aidée techniquement par la CASQY, qui est l'acteur central dans la genèse de la politique de densification. Dans la genèse et la mise en place de la politique, d'autres acteurs sont intervenus pour soutenir la politique de densification. C'est le cas de la CASQY, du PNR et de la DDEA (Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture) 78. Mais cette dernière, représentant l'Etat sur le territoire des Yvelines, ne semble jouer qu'un simple rôle de contrôle de légalité du PLU élaboré. Ainsi l'Etat, initiateur des prescriptions nationales en matière de densification, ne semble pas avoir prévu les moyens d'accompagnement des collectivités pour la mise en œuvre concrète de telles politiques. Ceci confirme ainsi la tendance actuelle des politiques urbaines où l'Etat transfère de plus en plus ses compétences aux échelons inférieurs que sont ici les communes et les EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale). Les urbanistes de la CASQY déplorent ainsi le manque d'accompagnement par l'Etat des politiques qu'il souhaite lui-même vouloir être mises en œuvre sur le territoire (Cf. loi SRU, loi Urbanisme et Habitat, loi dite du Grenelle 2).

Par ailleurs, si la mairie de Magny-les-Hameaux a joué un rôle fondamental dans la genèse de la politique de densification, elle a en revanche un rôle plus secondaire, de type technique et réglementaire, pendant le déroulement du processus effectif de densification. En effet, son rôle se résume à valider ou refuser les demandes de permis de construire ou les déclarations préalables aux divisions foncières. Dans le système d'action de la densification elle a donc un rôle collatéral, là où le « propriétaire initiateur³² » et les acteurs privés (constructeurs, promoteurs locaux, agents immobiliers, géomètres etc.) de l'aménagement jouent un rôle plus influent dans le déroulement du processus effectif de densification. Ce procédé de fabrication de la ville par les acteurs privés, régulé via la validation du permis de construire par l'autorité locale, rappelle ainsi les principes du néolibéralisme idéologique, qui voit dans la libre intervention des individus, et dans les partenariats public-privés ou entre les gouvernements et la société civile, un moyen de travailler avec les forces du marché (Jessop 2002) en vue de l'expansion de l'économie de marché.

C'est bien en grande partie l'intérêt économique qui est ici le moteur³³ de la densification douce du tissu, cette dernière n'ayant pu être déclenchée que suite à la mise en œuvre de la politique municipale. Là le projet politique, par la modification du PLU, permet au mécanisme de marché de s'exprimer en même temps qu'il l'encadre (la commune laisse certaines règles qui viennent encadrer la transformation du tissu pavillonnaire, et notamment la hauteur qui reste la hauteur d'un tissu pavillonnaire classique). Mais on insiste ici sur le fait que si la puissance publique joue un rôle majeur dans l'élaboration de la politique, elle ne joue finalement qu'un rôle d'incitation à la densification, sans pouvoir déclencher le processus effectif. Le pouvoir de régulation qu'elle exerce est principalement le fait des instruments choisis et inscrits dans le PLU et plus particulièrement au niveau des seules règles de constructibilité qui viennent contraindre la forme que peut prendre le processus de densification : une densification progressive et douce (qui ne change pas radicalement la forme urbaine) du tissu pavillonnaire.

³² Les particuliers, par leur décision de construire sur leur parcelle, qu'elle soit ou non issue d'une division, sont au centre du processus effectif de densification observé à Magny-les-Hameaux. Dans les cas de divisions – constructions par exemple, les propriétaires qui détachent une partie de leur parcelle par une division foncière sont les initiateurs du processus. On les appelle les « propriétaires initiateurs », à l'image de la typologie établie par Topalov et Lipietz.

³³ C'est ce que révèle une campagne d'entretiens menée auprès d'une vingtaine de ménages impliqués dans de processus de densification douce du tissu pavillonnaire, à Magny-les-Hameaux, et dans des communes alentour. Cette campagne d'entretiens a été menée par a été réalisée par les chargés d'étude de la section ICSU du CETE Ile-de-France, campagne à laquelle j'ai moi-même participé.

TRAPPES : ENTRE VERSANT « LEGAL » ET VERSANT « ILLEGAL » D'UN PROCESSUS DE DENSIFICATION NON INITIE PAR UNE POLITIQUE PUBLIQUE

Trappes est une commune de 28 000 habitants³⁴ située à 30 km de Paris. Commune du département des Yvelines, elle appartient également à la Communauté d'Agglomération de Saint-Quentin en Yvelines (CASQY). Trappes est une commune souvent qualifiée de commune « populaire ». Elle est caractérisée par la présence importante de quartiers d'immeubles d'habitat social caractéristiques de la période fonctionnaliste. Contrairement à la commune de Magny-les-Hameaux, composée en majorité de logements en tissu pavillonnaire³⁵, les quartiers pavillonnaires de Trappes représentent une partie seulement³⁶ de l'ensemble du parc de logements communal. Par ailleurs la population trappiste est en moyenne plus en difficulté socialement que l'ensemble de la population de la CASQY. Pour l'ensemble de ces raisons, la ville de Trappes est engagée depuis 2002, entre autres aux côtés de l'Etat et de la CASQY, dans une démarche de rénovation urbaine (dans le cadre d'un Grand Projet de Ville) de ses quartiers d'habitat social et de son centre ville. On assiste ainsi à un traitement spécifique des quartiers classés en géographie prioritaire de la politique de la ville retenus par le programme national français de rénovation urbaine. L'objectif de ces politiques est de transformer en profondeur les quartiers qui sont classés en « zones urbaines sensibles » ou quartiers dits en difficulté, par une instrumentation spécifique de l'action publique nationale qui permet à l'Etat de gouverner « à distance » ces quartiers difficiles (Epstein 2005). Avec l'actuelle compétition interurbaine orchestrée par l'Etat, ce type de politique permet aux villes comme Trappes de participer à la course de l'attractivité notamment en tentant de changer l'image de ses quartiers difficiles³⁷. Dans ce contexte la ville entend préserver ses quartiers pavillonnaires, qui accueillent une population plus aisée en moyenne que l'ensemble des habitants de la ville. Or on assiste aujourd'hui à un processus de densification spontanée des quartiers pavillonnaires que les responsables municipaux souhaiteraient voir s'interrompre. En outre le processus de densification des tissus pavillonnaires de Trappes se déroule d'une manière assez différente du processus observé à Magny-les-Hameaux.

Le processus de densification observé à Trappes correspond à un exemple de processus de densification effective du tissu pavillonnaire, qui n'a pas été initié et qui n'est pas « encadré » par une politique publique. Au contraire, la mairie de Trappes mène depuis 2000 une politique de lutte contre la densification des tissus pavillonnaires, principalement pour des raisons esthétiques mais aussi pour des raisons de préservation du cadre de vie offert par ces quartiers³⁸. Malgré cette politique, on observe au moins depuis 2000 un processus effectif de densification « spontanée », c'est-à-dire un processus qui est le fait d'initiatives individuelles privées de la part de particuliers. Nous avons identifié ce processus comme ayant deux versants : un versant légal, et un versant illégal. Dans son versant légal la densification, à l'image de Magny-les-Hameaux, est le fait de particuliers ayant des pratiques de constructions (deuxième logement ou locaux annexes) sur leur parcelle ou sur une parcelle précédant ou faisant suite à une division parcellaire. Nous désignons ces pratiques comme le « versant légal » du processus de densification car elles sont conformes au règlement du POS de la commune. Dans son versant illégal, le processus de

³⁴ Au recensement de 2008.

³⁵ Le nombre de logements individuels représente 70% de l'ensemble du stock de logements de Magny-les-Hameaux. Source : *Saint-Quentin-en-Yvelines en Chiffres*, Magny-les-Hameaux, habitat, édition 2010 : http://www.saint-quentin-yvelines.fr/fileadmin/portail/MEDIA/Decouvrir/SQY_en_chiffres/Communes/Magny/Magny%20habitat%202010.pdf

³⁶ Le nombre de logements individuels représente 20% de l'ensemble du stock de logements de Trappes. Source : *Saint-Quentin-en-Yvelines en Chiffres*, Trappes, habitat, édition 2010 : http://www.saint-quentin-yvelines.fr/fileadmin/portail/MEDIA/Decouvrir/SQY_en_chiffres/Communes/Trappes/Trappes%20habitat%202010.pdf

³⁷ Parmi les principales orientations du schéma de Cohérence urbaine de Trappes, qui formalise la démarche de rénovation urbaine, figure la nécessité de « changer l'image de la ville », et de « favoriser le développement économique ». Source : GPV Trappes-La Verrière, 2002, *Schéma de Cohérence Urbaine de Trappes*, p. 7.

³⁸ Sources : Entretiens réalisés avec le Maire de Trappes et la Directrice du service >Urbanisme de la Maire de Trappes.

densification est également le fait de particuliers qui viennent densifier le tissu pavillonnaire par des constructions diverses (construction de logements supplémentaires sur la parcelle ; réaménagement en logement de locaux impropres à l'habitation comme des caves, des garages ou des abris de jardins) qui sont illégales dans la mesure où, soit elles n'ont pas été déclarées, soit elles ont fait l'objet de fausses déclarations. La plupart du temps ces constructions ne sont pas conformes au règlement du POS, voire constituent des infractions à d'autres codes comme celui de la construction et de l'habitat, ou encore celui de la santé publique. A Trappes la densification illégale conduit dans quelques cas à des situations de personnes logées dans des conditions d'habitat indigne voire insalubre. La densification qui échappe au contrôle de la puissance publique aboutirait parfois de ce fait, à une certaine « taudification » de l'habitat. Ainsi à l'occasion de l'élaboration de son nouveau document d'urbanisme valant PLU (Plan Local d'Urbanisme) en février 2009, la ville a voulu se saisir de ce qu'elle considère comme étant un « problème » de densification. Parmi les quatre enjeux spatiaux exposés comme étant fondamentaux dans l'aménagement de la commune et guidant l'élaboration de ce PLU, figure la lutte contre la densification des tissus pavillonnaires³⁹.

Différents facteurs peuvent expliquer la forme de ce processus de densification. D'abord, des facteurs fonciers et réglementaires, liés à la fois à la forme des tissus pavillonnaires qui sont des tissus de type faubourg aux parcelles de taille relativement grande, qui ont toujours évolué de manière spontanée au gré des évolutions du règlement et des initiatives individuelles. Le processus de densification dans son versant légal est également le fait de facteurs réglementaires : bien que la mairie mène une politique de lutte contre la densification des tissus pavillonnaires, nous avons observé des failles au sein du dispositif réglementaire qu'elle a mis en place qui permettent de fait une certaine densification du tissu pavillonnaire. Au premier rang de ces failles figure l'absence de réglementation des terrains (donc l'absence de minimum parcellaire) qui permet la multiplication des divisions foncières suivies de constructions sur les parcelles détachées. Ce sont ensuite des facteurs liés à la conjoncture immobilière actuelle qui accuse une crise du logement qui se ressent d'autant plus dans les territoires défavorisés comme la commune de Trappes. La pénurie de logements et notamment de logements sociaux observée en Ile-de-France n'épargne pas la commune de Trappes qui ne possède pas suffisamment de logements au sein de son parc social ordinaire pour satisfaire l'ensemble de la demande des ménages pouvant prétendre à un logement social. Cette insuffisance du parc social conduit à un report des ménages modestes sur le parc privé qui dans son segment le plus bas devient parc social de fait. Enfin la forme que prend la densification est aussi liée aux caractéristiques économiques et sociales de la commune de Trappes. En Ile-de-France et notamment dans les poches urbaines marquées par une forte ségrégation socio-spatiale comme c'est le cas de Trappes, on assiste avec la crise du logement, à l'émergence d'un « sous marché » du logement (selon l'expression de l'IAU (IAU 2011) qui accueille les ménages exclus du marché principal. Ce contexte de crise du logement, aurait ainsi pour conséquence d'encourager la vocation des marchands de sommeil, qui trouvent dans ce sous marché un intérêt économique fort en logeant à moindre frais et dans des conditions parfois déplorables (situations de logements indignes voire insalubres) des ménages n'ayant souvent aucun autre moyen de se loger. Le processus de « densification spontanée » accompagnée d'une taudification de l'habitat dans les tissus pavillonnaires serait avéré dans plusieurs communes qui accueillent des populations défavorisées. C'est ainsi le cas à Trappes, c'est aussi le cas dans plusieurs communes du département de la Seine-Saint-Denis et du département du Val-de-Marne (IAU 2011).

Le système d'action impliqué dans le processus de densification du tissu pavillonnaire à Trappes, dans son versant légal, est nous l'avons dit, semblable à celui que nous avons analysé dans la commune de Magny-les-Hameaux, dans la mesure où il fait intervenir le même type d'acteurs : des propriétaires initiateurs ; des acquéreurs de terrains à bâtir faisant construire une maison individuelle sur une parcelle détachée ; des locataires des logements nouvellement créés sur une parcelle ; des constructeurs de maisons individuelles ; des géomètres ; des agents immobiliers etc. De plus, dans son versant illégal le processus de densification observé à Trappes, qui peut parfois s'accompagner de phénomènes de taudification de l'habitat, s'avère fructueux pour des bailleurs qui louent à des prix souvent proches du marché des logements illégaux et parfois

³⁹ Enjeux présentés dans la plaquette de présentation aux habitants, du processus d'élaboration du PLU.

indécents voire insalubres⁴⁰. En tout état de cause le processus de densification observé à Trappes profite surtout aux propriétaires fonciers des tissus pavillonnaires, que ce soit dans son versant légal ou dans son versant illégal. Au contraire on peut supposer que ce sont les ménages modestes, locataires des logements illégaux, qui pâtissent du manque de maîtrise et de moyens publics nécessaires à la lutte contre ce processus illégal de densification, processus dont les origines relèvent aussi pour beaucoup d'enjeux supra communaux, et notamment du marché du logement francilien. On assiste ainsi à un processus de ségrégation sociale par le fonctionnement d'un marché immobilier qui dans son versant illégal alimente des logiques de spéculation et des pratiques de locations abusives.

Par ailleurs on observe à Trappes une ségrégation sociale de fait qui est la conséquence de la segmentation du marché. On sait effectivement que le fonctionnement des marchés est de nature à favoriser la constitution d'espaces fortement hiérarchisés selon le revenu des ménages qui occupent les logements. La discrimination des clientèles qui en résulte est ainsi à l'origine de mécanismes de ségrégation spatiale (Mouillart 1998). De cette manière, le « sous marché » de la densification/ taudification qui participe à l'émergence d'un parc social de fait procède du même processus de ségrégation socio spatiale. Marché « juteux » pour les marchands de sommeil, selon l'expression du cabinet d'Etude FORS ((auteur d'une enquête sur l'habitat indigne dont rend compte l'IAU (IAU, 2011)), la densification du tissu pavillonnaire est aussi dans son versant légal le fruit de logiques économiques puissantes. C'est en effet en grande partie l'intérêt économique fort pour les propriétaires fonciers des tissus pavillonnaires (intérêt économique d'une vente ou d'une location) qui à l'image des processus de densification initiés et encadrés par la puissance publique à Magny-les-Hameaux, est le moteur principal de ces processus spontanés de densification.

CONCLUSION

L'étude des processus de densification des tissus pavillonnaires et des politiques qui les régulent fait ainsi apparaître en première analyse que la dimension économique est au cœur des processus effectifs de densification urbaine. L'intérêt économique de la densification en diffus est évidente dans les cas de Magny-les-Hameaux et de Trappes, où les particuliers, qui sont au centre du processus de densification, peuvent exploiter le caractère lucratif des processus de division /construction/ vente ou de construction/ location. La densification est ainsi surtout le fait d'acteurs privés (promoteurs, aménageurs-lotisseurs, ménages/particuliers, propriétaires fonciers), notamment lorsque le marché résidentiel local est fortement valorisé. Dans ces deux configurations, c'est en grande partie l'intérêt économique qui est le moteur de la densification douce du tissu. Par rapport à ce processus, la puissance publique n'exerce dans un cas qu'un rôle réglementaire, dans l'autre cas elle a pour ambition de bloquer le processus sans pouvoir l'enrayer efficacement.

Par ailleurs, on assiste dans les deux communes à une justification des politiques urbaines mises en place et des instruments de ces politiques (instruments réglementaires d'incitation à la densification à Magny, instruments de blocage de densification du pavillonnaire, et de rénovation des quartiers difficiles à Trappes) comme permettant une meilleure attractivité des deux communes, que ce soit pour le maintien des populations à Magny-les-Hameaux et dans les quartiers pavillonnaires de Trappes, ou pour attirer des population solvables dans les quartiers « difficiles » de Trappes. Ceci fait ainsi écho, dans une certaine mesure, à la proposition principale de la théorie des coalitions de croissance, qui défend la thèse d'une orientation des politiques urbaines en faveur de la croissance et des intérêts économiques. La forme prise par le processus de densification des tissus pavillonnaires, porté par des acteurs privés dont le moteur est essentiellement économique, dans un contexte de marché immobilier francilien extrêmement tendu, accrédite également la thèse défendue par les auteurs de la géographie

⁴⁰ Nous avons en outre eu l'occasion de visiter un pavillon potentiellement indigne occupé par deux familles et dont les niveaux de loyers sont proches de ceux du marché.

critique, d'un processus de néolibéralisation des sociétés urbaines et notamment dans la mesure où l'on observe ici que ce sont les mécanismes de marché qui influencent plus ou moins la fabrication de la ville.

Faut-il voir pour autant dans les mécanismes de régulation mis en place, une tendance à la néo libéralisation des politiques urbaines régulant les espaces pavillonnaires périurbains ? Dans les processus décrits, si la tendance à une certaine néolibéralisation s'exprime, c'est davantage dans la forme des processus que dans leur régulation. C'est surtout le contexte national voir international, qui implique une compétition accrue des espaces urbains les uns avec les autres, et qui alimente des logiques de ségrégation sociale par la segmentation du marché immobilier, qui impliquent une nécessaire adaptation des communes périurbaines. Plus spécifiquement, pour ce qui concerne le traitement de leurs espaces pavillonnaires, l'adaptation peut se traduire par des politiques de maintien des populations voire d'attraction de nouvelles populations par la densification ou au contraire son blocage. Dans ce cadre, le choix des instruments de la politique urbaine locale peut influencer la forme et le déroulement du processus effectif de densification. Les politiques de régulation des dynamiques de densification sont ainsi un moyen de garder une certaine population aisée pour l'une et d'attirer des populations solvables pour l'autre, pour des communes qui ne sont pas les cibles remarquables du développement économique, mais qui tentent de tirer leur épingle du jeu dans le cadre de la compétition intercommunale.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Breheny, M., 1997. Urban compaction: feasible and acceptable? *Cities*, 14(4), p.209-217.

Bunce, S., 2004. The emergence of « smart growth » intensification in Toronto: environment and economy in the new official plan. *Local Environment*, 9(2), p.177-191.

Burton, E., Jenks, M. & Williams, K., 1996. *The Compact City: A Sustainable Urban Form?* 1^{er} éd., Routledge.

Béal, V. & Rousseau, M., 2008. Néolibéraliser la ville fordiste. *Métropoles [En ligne]*, (4), p.160-202.

Charmes, E., 2006. La densification des lotissements pavillonnaires de grande banlieue. *Etudes foncières*, (119).

Charmes, E., 2003. Vers des premières couronnes plus favorables aux modes doux. *Transport Environnement Circulation*, (175), p.20-26.

Dormois, R., 2008. Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. *Métropoles*, (4). Available at: <http://metropoles.revues.org/3122> [Consulté mai 25, 2011].

Dutertre, C., 2002. La dimension sectorielle de la régulation. Dans *Boyer robert et Saillard Yves, Théorie de la régulation, l'état des savoirs*. Paris, p. 312-322.

Epstein, R., 2005. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit*, (319), p.96-111.

Fouchier, V., 1995. La densification: une comparaison internationale entre politiques contrastées. *Les Annales de la recherche Urbaine*, (67), p.33-44.

Fouchier, V. & France., 1998. *Les densités urbaines et le développement durable: le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles*, Paris: Éd. du SGVN ;diff. la Documentation française.

Le Gales, P., 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), p.57-95.

- Le Goix, R., 2009. Acteurs, collectivités locales et contextes locaux dans la production des lotissements périurbains. Dans *Gouvernement et gouvernance des espaces urbains*. Université de Rouen.
- Granelle, J.-J., 1998. La spécificité économique de la filière logement. Analyse du rôle des acteurs. Dans *Logement et habitat, l'état des savoirs, sous la direction de Marion Ségaud, Catherine Bonvalet et Jacques Brun*. Paris, p. 186-193.
- IAU, 2011. *L'habitat dégradé et indigne en Ile-de-France, Enjeux et politiques*, IAU Ile de France.
- Jessop, B., 2002. Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode*, 34(3), p.452-472.
- Jégouzo, Y., 2010. La loi Grenelle II. *AJDA (L'Actualité Juridique. Droit Administratif)*, (30/ 2010), p.1681 - 1696.
- Keil, R., 2002. « Common-Sense » Neoliberalism: Progressive Conservative Urbanism in Toronto, Canada. *Antipode*, 34(3), p.578-601.
- Lascombes, P. & Galès, P.L., 2005. *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po.
- Lipietz, A., 1974. *Le tribut foncier urbain. Circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti*. François Maspero., Paris.
- Logan, J.R. & Molotch, H.L., 1988. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press.
- Lorrain, D., 2002. Capitalismes urbains: la montée des firmes d'infrastructures. *Entreprises et histoire*, 3(30), p.7-31.
- Merlin, P. & Choay, F., 2005. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* Nouv. éd. mise à jour., Presses Universitaires de France - PUF.
- Mouillart, M., 1998. L'analyse économique du bien logement. Dans *Logement et habitat, l'état des savoirs, sous la direction de Marion Ségaud, Catherine Bonvalet et Jacques Brun*. Collection textes à l'appui. Paris, p. 412.
- Newman, P. & Kenworthy, J., 1999. *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Washington D.C.: Island Press.
- Owen, S., 1991. Energy efficiency and sustainable land use patterns. *Town and Country Planning*, 60(2), p.44-45.
- Smith, N., 2002. New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy. *Antipode*, 34(3), p.427-450.
- Topalov, C., 1974. *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*, Paris, La Haye-Mouton: Editions de l'Ecole des hautes études en sciences sociales.
- Touati, A., 2010a. Histoire des discours politiques sur la densité. *Etudes foncières*, (145), p.24-26.
- Touati, A., 2011. La mise en œuvre de la ville compacte au niveau local: entre politique publique et densification effective par les acteurs privés. Dans *Les 1ères Rencontres Interdisciplinaires Doctorales de l'Aménagement Durable (RIDAD)*. Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (Vaulx-en-Velin)
- Touati, A., 2010b. Les systèmes d'acteurs constitués autour des politiques de densification : quelles rationalités et quelles pratiques pour la fabrication de la ville? Dans *Le marché fait-il la ville? Les 4èmes controverses de l'action publique (Ecole*

thématique d'Aussois 2010) - les 29, 30 et 1er octobre 2010. Aussois, Available at: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00517874/en/> [Consulté août 30, 2011].

Vilmin, T., 2008. *L'aménagement urbain en France. Une approche systémique* CERTU.,

L'EVALUATION : OUTIL EN PUISSANCE D'UNE TERRITORIALISATION ACCRUE DE L'ACTION COLLECTIVE URBAINE ?

ALBINE GUITARD

Communication mise en ligne prochainement