LES SÉMINAIRES
DE L'ADEUS

SYNTHÈSE DE CONFÉRENCE

ADEUS
L'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise

URBANISATION ET MÉTROPOLISATION FRANCAISES

Tendances actuelles et scénarios possibles

par Michel Lussault

L'espace urbain n'est pas simplement l'espace sur lequel nous vivons, il est cet espace que nous fabriquons, mais qui contribue aussi à nous fabriquer et à nous constituer en tant qu'individu. Nous devons donc essayer d'en comprendre les tenants et aboutissants si nous voulons tout simplement poser les questions politiques que nous avons à nous poser.

Michel LUSSAULT, Géographe, professeur d'études urbaines et d'urbanisme, Université de Lyon (École normale supérieure de Lyon), Président de l'Université de Lyon

L'urbain métropolitain en France n'est pas prédateur

En France, l'urbain fait peur. Synonyme, pour beaucoup, d'anonymat, d'anomie[1], de conflit, de difficulté de coexistence, de trop grande densité, de promiscuité, il est considéré comme une menace pour nos bases sociales et culturelles dont il faudrait se protéger.

À l'opposé, notre vision de la campagne est un fantasme. Soumis plus que d'autres aux logiques de l'urbanisation, ses espaces se repeuplent à la fois en termes de solde démographique et de solde naturel, ce qui n'était pas arrivé depuis longtemps. Mais pourquoi ne voulons-nous pas considérer ce rural que l'on mythifie comme une composante des systèmes urbains ? Pourquoi ne voulons-nous pas l'intégrer au fonctionnement urbain pour lui donner un réel poids, une réelle place, un rôle à jouer ? Toutes ces questions sont extrêmement importantes lors des réflexions et débats sur les périmètres de planification, de SCoT, etc.

Un imaginaire de l'urbain prédateur perdure en France. Or, bien au contraire, les villes sont redistributrices. L'économie française résidentielle, comme le montre Laurent Davezies, repose sur des logiques économiques de redistribution : des transferts de richesses par des biais variés -politiques publiques, parapubliques, bancaires- nourrissent directement les régions françaises. La périurbanisation, comme les constructions intra-urbaines, sont entièrement dépendantes des redistributions de richesses produites dans moins de cinq métropoles urbaines, dont Paris au premier

Cette conférence de Michel Lussault sur la métropolisation en France est tout-à-fait d'actualité avec l'émergence des métropoles et des grandes régions. Elle a été organisée par l'ADEUS le 15 septembre 2011, dans le cadre de la démarche prospective engagée depuis 2010.

1. Absence d'organisation ou de lois, disparition des valeurs communes à un groupe.

chef. Sans Paris, Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, ces dynamiques seraient perturbées, et les systèmes de redistribution via la résidentialisation seraient arrêtés dans les deux tiers des territoires français.

L'urbain métropolitain en France n'est pas prédateur, il est ce qui permet au pays de tenir. La métropolisation connecte la France aux logiques de production des richesses mondiales et ces lieux de connexion au monde sont également des lieux de diffusion de richesse. Ces idées ne font généralement pas plaisir, j'ignore pourquoi.

L'urbain français n'est pas prédateur, il est nourrisseur. L'urbain et l'urbanisation sont l'horizon d'un pays comme le nôtre. Vouloir arrêter l'urbanisation équivaudrait à vouloir arrêter la mondialisation. En effet, aujourd'hui, la France est un pays totalement urbanisé. Les logiques urbaines sont à l'œuvre du centre de Paris jusqu'au bout du bout des rhizomes dans les espaces de faible densité. Les phénomènes de périurbanisation existent même dans des zones peu denses, autour de petites villes de 2 500 habitants, qui n'ont plus aucune base économique hors la distribution par les services publics. L'urbain est partout.

Les caractéristiques du processus d'urbanisation

Plusieurs mots en « -ion » caractérisent ce processus :

- **L'illimitation**
  Les espaces urbains ne sont plus des espaces limités. Le principe de connexion généralisée qui se met en place fait que, de tout espace, on peut se connecter à un autre, et ainsi suivre tous les réseaux de la connexion urbaine, sans jamais s'arrêter. L'illimitation, c'est la possibilité d'aller toujours au-delà. Elle est caractéristique des sociétés marquées par la connexion.

- **La connexion**
  Elle se couple avec une extraordinaire mutation que nous pourrions appeler le mouvement de **numérisation** des sociétés. Cette numérisation est en train de subvertir -au sens étymologique, c'est-à-dire de mettre cul par-dessus tête- notre conception de nos relations aux espaces habités, aux autres, aux savoirs, au travail, à la consommation, aux loisirs.
  Tous les cinq ans, nous changeons de monde. Les projections faites il y a dix ou quinze ans ne tiennent plus. La télécommunication a complètement modifié les règles d'accès à certains biens et services, elle pourrait changer la politique -pour peu qu'on le veuille-, l'art, la manière de travailler, la science, les systèmes d'accès aux soins, à la formation, etc.
  La numérisation s'accompagne de la poursuite du « principe de **mobilisation** généralisée ». Dans l'urbain contemporain, tout bouge tout le temps. La mobilité est, dans le monde entier, le compartiment de la vie sociale le plus préservé par l'arbitrage économique des individus. La mobilité est devenue une valeur sociale. Les spécialistes de la mobilité prévoient son intensification à toutes les échelles des territoires. Certaines crises devraient même l'accentuer car elle est à la fois une valeur et une échappatoire, un moyen de se sortir d'un mauvais pas.

- Intrinsèquement liée à l'urbanisation contemporaine, cette mobilité a produit **la cosmopolitisation des villes**. Au cours du dernier quart de siècle, toutes les villes du monde ont connu un incroyable mouvement de diversification des peuplements. Il est illusoire de penser que l'on pourrait arrêter ce mouvement. Le multiculturalisme est présent depuis suffisamment longtemps dans le débat politique et public sous forme de revendication de droits.
  Les villes sont des systèmes traversants autant que des systèmes résidants. La cosmopolitisation est une question fondamentale pour l'urbanisation, et une question politique essentielle.

- Un processus d'**environnementalisation** : l'urbanisation procédant par insertion, dans les systèmes urbains, d'espaces qui jusqu'à présent ne l'étaient pas, a petit à petit absorbé des espaces de forêt, de friche, de nature. Si l'on calcule les espaces bâtis et non bâtis dans les aires urbaines, on s'aperçoit que, partout, il y a plus de vides que de pleins. Nécessairement, ces questions-là font rejaillir la préoccupation environnementale au premier plan. Aujourd'hui, la vraie planification urbaine serait quelque chose qui prend un vide, qui ne le remplit pas, mais qui lui donne du sens, en particulier dans le cadre d'une préoccupation environnementale généralisée, qui permet de poser les questions d'environnement à l'échelle urbaine.

- **La vulnérabilisation** : les systèmes urbains n'ont jamais concentré autant de puissance, de populations, de structures, de laboratoires de recherche, d'équipements culturels, de zones productives, d'infrastructures routières, de métros, d'équipements, d'hôpitaux, de sièges sociaux, de sièges bancaires, etc. Selon une étude américaine, 37 métropoles figurent parmi les 100 premiers PIB du monde. Ainsi, New York se situe, au PIB par pays, au 11e rang devant le Canada. Dans les pays les plus pauvres également, l'urbain, hors cas de guerre, concentre de la puissance. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de

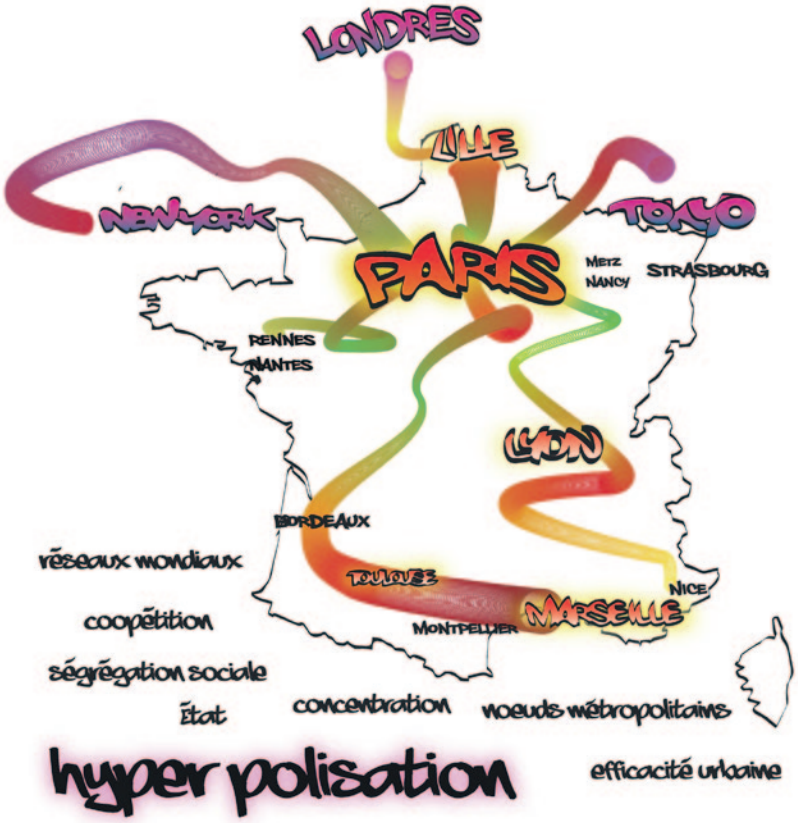
pauvreté en ville. À pauvreté égale, on préfère être pauvre dans l'urbain que dans le non urbain, parce que le système urbain représente une meilleure capacité d'accès à des biens publics, des services ou des réseaux de solidarité. C'est aussi ce qui fait que l'urbanisation n'est pas prête de s'arrêter. L'urbain concentre de la puissance, et paradoxalement, paraît de plus en plus vulnérable et sensible aux incidents et aux accidents. Ce paradoxe n'est qu'apparent. Les espaces sont, depuis toujours, vulnérables. Et plutôt que de se protéger du risque, il faudrait peut-être trouver des voies politiques pour accepter la vulnérabilité et construire des systèmes suffisamment adaptatifs pour qu'un incident n'aboutisse pas à la paralysie du système, mais au contraire aide le système à progresser et à travailler mieux.

Les scénarios de la métropolisation en 2040

A l'issue du bilan réalisé par la DATAR sur l'urbanisation généralisée de la France, nous avons imaginé l'évolution du territoire français dans les trente prochaines années.

Partant du principe que toute agglomération urbaine se métropolise aujourd'hui, quelles seront les évolutions à l'horizon d'une génération ? Nous avons bâti quatre scénarios crédibles et documentés que nous avons désignés par des néologismes. Pour chacun de ces scénarios, on considère qu'il y a des pré-requis et des implications politiques. Il est peu probable qu'aucun de ces scénarios ne se réalise. Plus exactement, les quatre se réaliseront peu pu prou, en même temps. Trois d'entre eux sont déjà en cours et la situation en 2040 résultera de leur hybridation. Ces scénarios doivent être envisagés comme des expériences de réflexion pour trouver des voies d'action.

Nous avons créé le néologisme « polisation » parce qu'il joue sur les mots « polis » et « polarisation » en même temps. Nous voulions ainsi insister sur le fait que le propre de la métropolisation était de créer des polarités. À cette idée de polarisation, nous avons adjoint un préfixe -hyper, regio, post, dé- pour montrer l'orientation du scénario.



Conception/Réalisation : DATAR, Territoires 2040, Karine Hurel, Michel Lussault, 2011

L'*hyperpolisation* ou la constitution d'un seul réseau métropolitain à l'échelle nationale
Selon Pierre VELZ, la construction en France d'une métropole unique est déjà en cours.
Circulant dans ses réseaux, accumulant la richesse, concentrant les systèmes politiques et les arbitrages politiques autour des questions de redistribution, cette métropole sera centrée sur Paris. L'*hyperpole* de 2040 est productrice. Ce qui n'est pas *hyperpolisé* est plutôt résidentiel, et fonctionne sur des principes de développement ou de maintien des fonctionnements liés au transfert monétaire, à la résidentialisation ou aux politiques publiques. Dans cette optique, la question d'un gouvernement métropolitain viendra à se poser. Dans ce scénario, nous avons plutôt maintenu un pouvoir national relativement fort et redistributeur ; nous avons aussi insisté sur la capacité de cette *hyperpole* à lier des coopérations avec d'autres mégapoles, et à décrocher ainsi de son échelle nationale. Par exemple, le marché de l'immobilier à Paris se décroche des logiques de territorialité de proximité et de territorialité nationale parce que ses prix sont de plus en plus dépendants de l'insertion de ce marché dans un marché mégapolitain mondial, dans lequel d'ailleurs le prix parisien est relativement moyen. Les logiques métropolitaines peuvent-elles devenir contradictoires avec les logiques territoriales ? Comment penser et trancher politiquement cette question ?

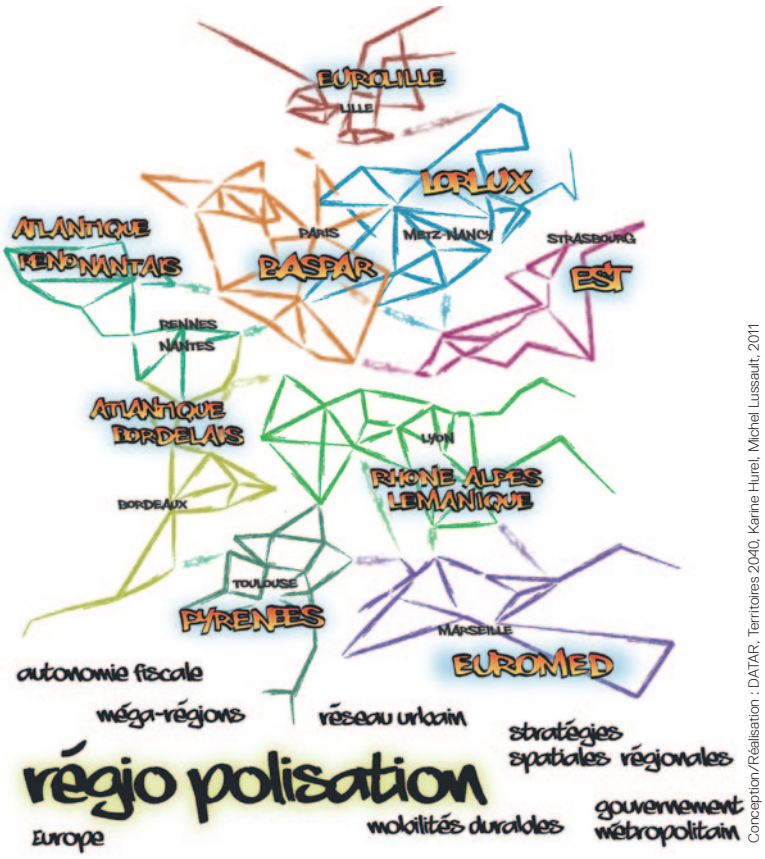
La *régiopolisation*
En 2040, les logiques d'urbanisation territorialisée seront suffisamment fortes pour que se constituent des régions urbaines polarisées ou multipolarisées.
La France sera découpée en neuf régions nouvelles. Dans chacune d'elles, le point central sera une capitale métropolitaine où se gouverne l'ensemble de la région. qui devient un système urbain global et cohérent qui peut nouer des relations, en transfrontalier

en particulier, avec des systèmes urbains voisins. Ce scénario n'est pas complètement irréaliste si l'on considère les aires urbaines définies par l'INSEE. Dans ce scénario, le niveau de présence de l'État baisse, les pôles métropolitains et les régions multipôles métropolitains sont dotés d'un véritable gouvernement. Les systèmes fiscal, universitaire, de santé, etc., y sont adossés. On régionalise « à bloc ». Cette régionalisation s'appuie sur l'urbanisation, avec des grandes mailles comme une région Rhône-Alpes-Auvergne, qui réunit un peu plus de dix millions d'habitants, une grosse Île de France, une Lorraine-Luxembourg transfrontalière, une Strasbourg qui va assez loin, une Toulouse-Pyrénées qui va au-delà des Pyrénées. On escamote aussi l'État parce qu'on estime que la plupart des grandes régulations qui devront se faire à une échelle suprarégionale doivent se faire à l'échelle européenne.

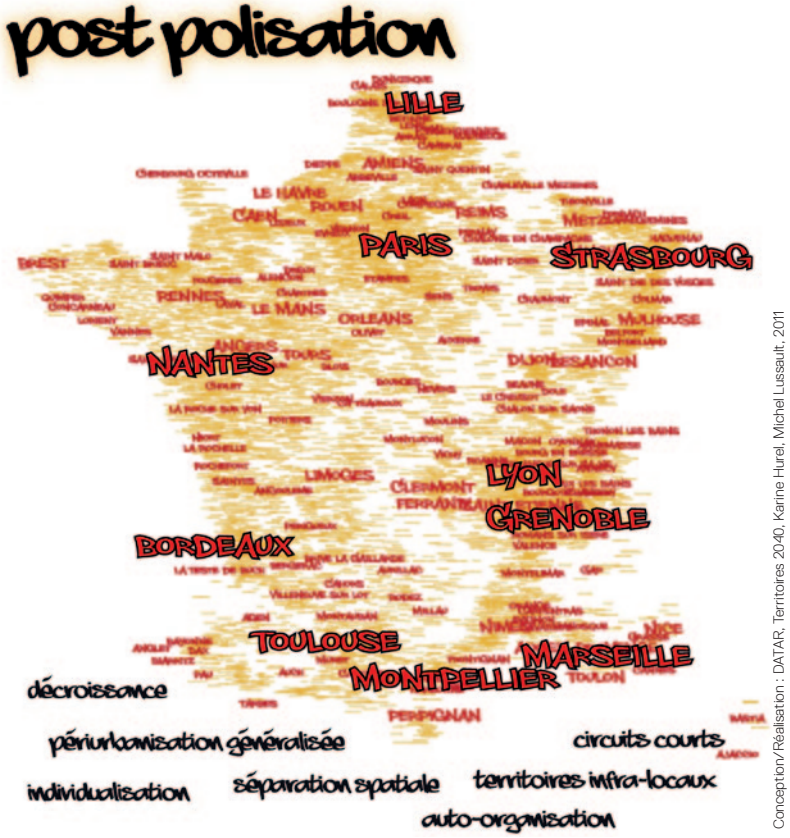
La *postpolisation*, un scénario d'urbanisation en profondeur

L'architecte et urbaniste Bernardo SECCHI l'avait appelé la « Città diffusa », ou « urbanisation diffusante ». En France, Gérard Bauer et Jean-Michel Roux[2] ont été les premiers, en 1977, à en parler. Il s'agit du constat d'une dynamique plutôt que du constat d'un état.
Ce principe de diffusion se généralise et les polarités s'atténuent. Parce qu'il diffuse, ce système a tendance à dédifférencier l'espace français, autrement dit, c'est la **périurbanisation généralisée**, le pavillonnaire du Mont-Saint-Michel à l'Oural, et de Dunkerque à Tamanrasset. L'INSEE[3] montre que les petites communes connaissent un progrès encore plus rapide que les grosses. En somme, c'est l'accentuation de la tendance actuelle. On construit la ville à la campagne.
Dans ce cadre-là, nous allons encore plus loin dans les propositions politiques. Il faut assumer la conséquence de l'individualisation des sociétés sur le plan politique. On ne peut plus se contenter de demander leur avis, tous les quatre ou six ans, à un certain nombre de personnes et organiser des primaires. La constitution d'échelles de délibération politique, d'échelles de projet, voire d'échelles de construction partagée des projets à des niveaux inframétropolitains doit être généralisée. Tout sera tellement *dépolisé* ou *postpolisé*, que la région et le métropolitain auront perdu de leur substance, et que c'est plutôt le communal et l'infra-communal qui deviendront les niveaux pertinents de référence politique. Le postpolisé est un espace hyperdémocratique, où la délibération se fait au plus près de l'habitat, du voisinage. Il faudra ensuite reconstituer les niveaux politiques des chaînes supérieures, qui seront là simplement pour réguler et arbitrer. Dans la postpolisation, il n'y a plus besoin d'échelle métropolitaine.

2. *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, 1977, Seuil.
3. *INSEE Première*, août 2011.



Conception/Réalisation : DATAR, Territoires 2040, Karine Hurel, Michel Lussault, 2011



Conception/Réalisation : DATAR, Territoires 2040, Karine Hurel, Michel Lussault, 2011

Dans ce scénario presque *libertarien*, ou « tee party », les communautés de voisinage deviennent les échelles pertinentes. Ce n'est pas trop dans la tradition française, mais après tout, n'a-t-on pas là l'opportunité de poser la vraie question de la pertinence politique de l'échelle du voisinage, que l'on appelle le *neighbourhood* aux États-Unis ? Le développement urbain aux États-Unis est entièrement construit autour de la notion de politique de voisinage : les voisins, dans ce cadre, conçoivent les écoles, les parcs, les projets de développement, gèrent les équipements communs. Les architectes et urbanistes sont là simplement pour organiser le travail collectif.

La *dépolisation*, un scénario contre-tendance

Ce quatrième scénario, qui imagine une dédensification ou fuite urbaine, est le moins probable. Nous l'avons envisagé parce que des groupes d'activistes sur le Web ou ailleurs traitent ces questions de désurbanisation avec le plus grand sérieux. Dans ce scénario-là, chaque individu produit son énergie, traite ses eaux, ses déchets. Les systèmes de production sont hyperrelocalisés. Il n'y a plus d'échanges en dehors des circuits courts. Ce scénario, bâti à partir des tendances les plus marginales, n'est pas le plus vraisemblable, mais il permet d'interroger les groupes et idéologies de désurbanisation qui existent aujourd'hui en France et en Europe.

Conception/Réalisation : DATAR, Territoires 2040, Karine Hurel, Michel Lussault, 2011

Le scénario de la régiopolisation ou le choix d'une territorialisation intelligente

Les trois premiers scénarios renvoient à trois réalités :

- *l'hyperpolisation* met à jour la réalité de surconcentration des systèmes de production de valeur dans certains pôles urbains. Pourquoi toutes les villes réclament-t-elles une grande université et de grands laboratoires de recherche ? Pourquoi veulent-elles toutes une biennale d'art contemporain ? Pourquoi se dotent-elles toutes d'un opéra et d'un orchestre symphonique ? Pourquoi développent-elles toutes de grands équipements sportifs et veulent-elles accueillir de grandes manifestations ? Pourquoi tant de constance dans la revendication de la concentration des équipements et des activités à production de valeur importante ? Cette logique, ce processus très sélectif est au cœur de l'hyperpolisation.
- La *régiopolisation* renvoie à l'idée que l'on doit pouvoir trouver un territoire pertinent de proximité pour organiser convenablement le développement urbain et à la question de l'ancrage territorial d'une urbanisation de plus en plus mondiale, mondialisante et mondialisée. Comment territorialise-t-on des principes mondiaux ? Soit on choisit l'*hyperpolisation* et le décrochage, soit on réfléchit à la *régiopolisation* qui était, pour notre groupe, l'une des manières de concevoir une territorialisation intelligente d'un processus de mondialisation.
- La *postpolisation* renvoie à quelques questions essentielles : que fait-on de ces cinquante ans de mouvement continu de périurbanisation peu dense ? Doit-on continuer de considérer qu'elle doit être pensée dans l'opposition à la centralité ? Faut-il continuer de penser qu'il s'agit là d'une ombre du mouvement d'urbanisation dont il ne faut pas parler, qu'il faut laisser se développer à bas bruit, chacun se débrouillant pour faire en sorte que cela se passe aussi bien que possible, chacun se concevant comme une sorte de petit noyau villageois qui n'a de comptes à rendre finalement qu'à peu de monde ? Ou, au contraire, l'intègre-t-on dans notre pensée, en fait-on une réalité urbaine contemporaine et essaie-t-on de trouver des solutions pour faire en sorte que cet habitat, qui concentre aujourd'hui des millions d'habitants, soit un habitat soutenable, dans tous les sens du terme ?
- Enfin, la *dépolisation* permet d'illustrer une logique encore très marginale, mais qui renvoie à une vraie critique radicale de l'urbain, et qui doit nous inciter à penser aussi que, même si l'urbanisation est inéluctable, cela ne veut pas pour autant dire qu'il faut considérer que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles. Cette vigilance, nous devons la conserver pour faire tout simplement que l'urbanisation, qui est notre horizon, ne mette pas en place des espaces qui soient totalement inhabitables pour la plupart d'entre nous.

Pour en savoir plus...

Une sélection bibliographique de Michel Lussault

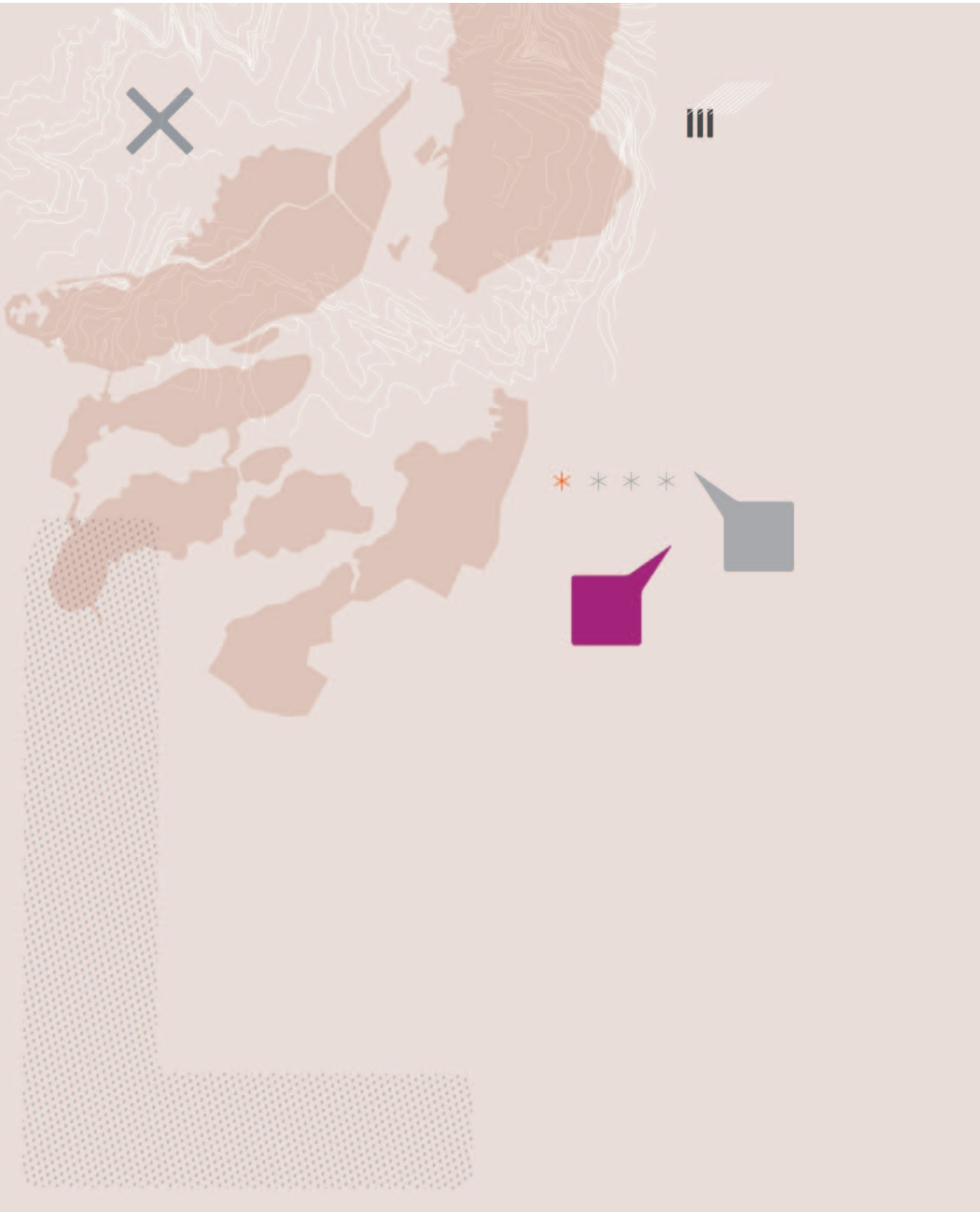
- Michel Lussault, *La Ville et l'urbain, l'état du savoir* (dirigé avec Thierry Paquot et Sophie Body-Gendrot), La Découverte, 2000 (ISBN 2-7071-3304-3)
- Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (codirigé avec Jacques Levy), Belin, 2003. (ISBN 2-7011-2645-2)
- Michel Lussault, *L'homme spatial*, Seuil, 2007. (ISBN 2-0209-3795-6)
- Michel Lussault, *Habiter. Le propre de l'humain*, Paris, La Découverte, 2007 (avec)
- Michel Lussault, Thierry Paquot et Chris Younes, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Grasset, 2009
- Michel Lussault, *L'avènement du monde. Essai sur l'habitation humaine de la terre*, Seuil, 2013

Une sélection de publications issues de la démarche prospective ADEUS

- Cynthia Fleury, « Ethique publique et courage politique : question clé de la gouvernance », Synthèse de la conférence du 8 novembre 2011, Adeus, février 2015
  Vidéo sur : http://www.adeus.org/productions/seminaire-de-ladeus-2011-ou-va-t-on-2
- Michel Lussault, « Urbanisation et métropolisation française : tendances actuelles et scénarios possibles », Vidéo de la conférence du 15 septembre 2011, Adeus, février 2015 : http://www.adeus.org/productions/seminaire-de-ladeus-2011-ou-va-t-on
- « Indicateurs de liens entre territoires : une analyse synthétique des interdépendances » *Les Notes de l'ADEUS n° 152*, 2014
- « Région métropolitaine de Strasbourg : cohésion et rayonnement des territoires », *Dimension Villes et Territoires n° 67*, Adeus, décembre 2011
- « Le territoire métropolitain en 2040 : et si c'était le fil de l'eau ? » *Les Notes de l'ADEUS n° 46*, juin 2011
- « Métropoles inconscientes », *Dimension Villes et Territoires n° 66*, Adeus, juin 2011
- « Construire un territoire métropolitain durable : des concepts et des hommes », *Dimension Villes et Territoires n° 65*, Adeus, février 2011
- Pierre Radanne, « Ville et visions du futur », *Les Notes de l'ADEUS n° 8*, juillet 2010

De la DATAR au territoire local

- Gilles Pinson, Max Rousseau « Les systèmes métropolitains intégrés – état des lieux et problématiques », Datar *Revue Territoire 2040* n° 2 in La Documentation française, 2011
- Gilles Pinson, « Les systèmes métropolitains intégrés – processus et scénarios », Datar *Revue Territoire 2040* n° 4 in La Documentation française, 2011
- Philippe Durance (entretien avec) « Prospective et rétrospective : la fin avant les moyens ». *Le bulletin de l'ILEC* n° 412, juillet-août 2010



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**
Validation : **Yves Gendron, Directeur général adjoint**
Équipe projet: **Cathie Allmendinger** (chef de projet)**, Jean Isenmann, Sophie Monnin, Pierre Reibel**
Synthèse rédigée par **Lucienne Toledano**
Photo et mise en page : **Jean Isenmann**

© ADEUS - Février 2015
Notes et Actualités de l'urbanisme sont consultables
sur le site de l'ADEUS www.adeus.org