

**La Ministre de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement**

Paris, le 19 JAN 2000

Monsieur,

Par lettre de mission du 18 janvier 1999, je demandai à Madame Dominique DRON, directrice de la Cellule Prospective et Stratégie du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, d'établir un rapport d'expertise et de propositions sur les mécanismes urbains contemporains et le développement durable. Elle vous avait recruté pour rédiger ce rapport en fonction de votre expérience personnelle sur le sujet.

L'évolution de l'organisation du ministère ne permet pas de poursuivre ce travail au sein de la Cellule Prospective et Stratégie. Cependant, compte tenu de l'intérêt de ce thème et de l'implication du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement dans ce domaine, je vous demande de poursuivre la réalisation de ce rapport. Je tiens à ce que votre travail continue à bénéficier des conditions qui ont garanti la pertinence et l'impact des précédents rapports. Ceci devrait vous permettre d'assurer la publication de ce travail, en accord avec le comité de pilotage, comme initialement prévu, avant la fin de l'année 2000.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Dominique VOYNET

Monsieur Marc SAUVEZ
Urbaniste en Chef de l'Etat
Ministère de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement
Cellule Prospective et Stratégie
20, avenue de Ségur
75302 PARIS 07 SP

20, avenue de Ségur 75302 Paris 07 SP - Téléphone : 01 42 19 20 21
Telex Menvir 200312 - Télécopie : 01 42 19 11 23

Paris, le 18 JAN. 1994

*Madame Dominique Dron
ingénieur en chef des Mines
directrice de la Cellule de prospective et stratégie
ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement*

Madame,

Les villes concentrent aujourd'hui une grande part des espoirs mais aussi des menaces pour les sociétés humaines : la moitié de l'humanité est citadine, près des trois-quarts le seront en 2030. Certes, les villes physiques ont sauf cataclysme des durées de vie généralement longues ; elles sont le creuset des rencontres humaines et des découvertes et, loin de déboucher sur un équilibre statique, ne cessent d'évoluer. Néanmoins, des signes inquiétants pour la qualité et l'acceptabilité de leur fonctionnement sont apparus à divers degrés dans les vingt dernières années : insatisfactions sociales débouchant parfois sur de nouvelles formes de violence, ghettoïsation socio-économique et environnementale, extension de la solitude et du stress, consommations fortement croissantes d'énergie, d'espaces et de matériaux, pollutions de l'air et des eaux, aggravation des friches urbaines parallèle à l'étalement des banlieues, etc.

Toutes ces questions, sans être directement déductibles les unes des autres, ont des relations entre elles. On ne peut pas non plus isoler le fonctionnement de la ville de celui des territoires périphériques qui lui fournissent nombre de ressources tant en produits (eau, alimentation) qu'en espaces (naturels, agricoles, de loisirs ou d'extension urbaine) et services (éducation aux fonctions écologiques rurales, gestion des déchets, gîtes, etc.). Enfin et surtout, un projet de ville durable au sens du développement durable ne peut s'élaborer que par référence aux modes de vie que les citoyens souhaitent y construire pour eux-mêmes et les générations futures.

La complexité et l'intrication de ces problématiques demandent une approche globale qui associe toutes les compétences ; pourtant les actions et analyses sur la ville, en dernier ressort et au-delà des discours, restent souvent sectorielles. En outre, la préoccupation d'un développement durable exige de relier dans la réflexion et l'action le court terme des décisions et le long terme des évolutions (voire les impasses éventuelles), ce que les pratiques économiques et les procédures actuelles peinent à réaliser. Il s'agit aussi de faire coïncider les fonctions et phénomènes locaux avec leurs implications globales directes, souvent peu présentes dans les réflexions opérationnelles, comme le changement climatique ou le risque énergétique. Une fois posés les problèmes, il faudra imaginer les mécanismes d'incitation,

d'orientation et d'encadrement de tous ordres qui rendent compatibles avec un développement durable la multitude de décisions qui forgent les villes au quotidien.

Pour éclairer le débat qui existe déjà et ne manquera pas de se développer sur ces thèmes importants, je vous demande d'en examiner plus particulièrement les aspects économiques au sens large : établir un diagnostic des impacts de l'évolution urbaine actuelle dans la perspective de l'aménagement du territoire et de l'environnement, analyser les principaux facteurs et effets pervers qui contribuent aux dérives jugées néfastes, identifier les questions les plus déterminantes, et proposer des recommandations quant aux évolutions nécessaires, tant aux plans des règlements, procédures et organisations qu'à ceux des mécanismes économiques, financiers et sociaux. Dans le cadre défini pour les travaux de la Cellule, vous vous entourerez de toutes les compétences pertinentes, provenant du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, d'autres ministères et institutions publiques et de toutes les organisations concernées. Je demande aux services de considérer ces demandes comme prioritaires, compte tenu du rôle-clef joué par les villes pour le développement durable de nos sociétés.



Dominique VOYNET

ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement

Sommaire

Préface	9
Avertissement	11
Résumé	23
RAPPORT	31
Introduction	33
I – Évolution des besoins, des modes de vie et des mentalités	38
II – Transformation de la ville et enjeux urbains	41
III – Inadaptation des institutions et des procédures actuelles	51
IV – Perspectives et Orientations	68
PROPOSITIONS	97
Interventions de niveau national	99
Un cadre de partenariat local	100
Recherche et formation	100
DOSSIERS	119
A – Les éléments de constat	121
A.1 – Les évolutions sociales, évolutions urbaines et des opinions publiques	123
I – Nouveaux phénomènes sociaux à l'œuvre dans la société française	125
II – La spatialisation des modes de vie vue à travers les recensements	134
III – Le point de vue des habitants	137
IV – Le nouveau rôle de l'État	138
A.2 – Les transformations de l'activité économique et de l'emploi	141
I – La ville, l'entreprise et l'emploi	144
II – Les évolutions de l'emploi dans la ville influant sur son organisation	146
III – Les grandes tendances de l'Aménagement du territoire	152
IV – Développer des recherches et un schéma de services collectifs sur la localisation de l'activité économique	154

A 3 – Description des enjeux retenus	157
I – Trois grands types d'enjeux urbains individuels	158
II – Enjeux de structuration urbaine	167
B – Dysfonctionnements et évolutions possibles des approches sectorielles	187
B.4 – Les transports	189
I – Description des enjeux liés aux transports	191
II – Les modalités de l'intervention publique	208
B.5 – La planification et les territoires urbains	233
I – Les divers sens du terme « planification »	235
II – La planification spatiale issue de la Loi d'Orientation Foncière de 1967	238
III – La ville et ses territoires environnants	269
IV – Pour une planification spatiale durable	273
B.6 – Les opérations d'urbanisme, la solidarité et le foncier	281
I – Constat des décalages	284
II – Esquisse de solutions	317
B.7 – Qualités urbaines	335
I – Peut-on définir la qualité ?	337
II – Comment aborder la dimension économique de la qualité ?	347
III – Bâtir la qualité dans un projet de ville	351
B.8 – Budgets des ménages et fiscalités des collectivités territoriales	355
I – Les principes de la fiscalité nationale et locale	357
II – Vers une autre problématique	369
C – Annexes	375
Historique de l'évolution des villes	377
Historique de l'intervention publique en urbanisme sur la période 1945-2000	383
La problématique urbaine dans d'autres villes européennes	397
Bibliographie	407

Préface

Si j'ai demandé à la Cellule prospective et stratégie de réfléchir sur les enjeux de la ville contemporaine et de formuler des propositions, c'est parce que j'ai la conviction que c'est dans la ville que se joue une grande part de l'avenir de nos sociétés.

La ville pèse par son poids démographique, par ses modes de consommation et de déplacements, par les transformations qu'elle apporte aux espaces environnants ; sur le plan social, s'il est vrai que « l'air de la ville rend libre », la ville peut aussi produire de l'exclusion et de la solitude. Ce constat n'est pas propre à notre pays, il est mondial, et ce n'est pas un hasard si la Conférence Habitat II de 1996 a consacré la ville comme acteur majeur du développement durable.

La ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement que je suis est concernée à plusieurs titres par ce qui se passe dans la ville. À travers la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, je me suis attachée à rénover la planification territoriale, en partant des besoins des territoires.

Les schémas de services collectifs traduisent la vision nationale et définissent, sur le long terme et dans des secteurs déterminants, la politique de l'État; les territoires définissent leurs projets, à l'échelle des agglomérations et des pays, et le contrat permet de faire le lien entre ces deux démarches. Les changements institutionnels permis par la loi sur l'intercommunalité, le renforcement par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain des instruments de planification locale et la relation qu'ils établissent entre l'urbanisme et les transports, donnent désormais aux élus locaux le pouvoir d'agir à la bonne échelle. La participation des acteurs et des habitants devient peu à peu une réalité, que ce soit dans l'élaboration des projets de territoire, la gestion des quartiers ou demain, grâce à la réforme de l'utilité publique, dans les décisions relatives aux grands projets d'aménagement et d'équipement.

Ces différents dispositifs traduisent la volonté de mettre en œuvre l'approche intégrée du développement local au niveau de l'agglomération, mais aussi de tenir compte des relations de cette dernière avec le milieu rural.

On voit ainsi se dessiner quelques principes de bonne gouvernance locale et de dialogue entre les différentes échelles territoriales, dans lequel l'État doit prendre toute sa place, mais pour autant, force est de constater que le chemin du développement durable reste encore long. On le voit à travers la persistance des phénomènes d'exclusion ou le débat naissant que nous avons, à l'occasion des plans de déplacements urbains, sur la place de la voiture en ville.

Le rapport de la cellule prospective et stratégie porte un regard sur la ville du point de vue du développement durable. Il présente des analyses originales sur les dérives des milieux urbains et en explore les mécanismes économiques.

Il formule des propositions pour l'action publique qui, tout en s'inscrivant dans la ligne des réformes récentes, proposent de nouvelles évolutions. Il aura atteint son but s'il suscite un débat parmi l'ensemble des acteurs. La ville est, par excellence, un domaine où les approches trop étroitement techniques et sectorielles atteignent vite leurs limites. Il n'est pas inutile de se souvenir que le mot politique et le mot ville ont la même origine.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'DV', with a horizontal line underneath.

Dominique Voynet

Avertissement

Conditions de production du rapport

Ce rapport répond à une commande de la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement passée à Madame Dominique Dron responsable de la Cellule prospective et stratégie du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement en 1999 et réitérée et confiée à l'été 2000 à Marc Sauvez (On trouvera ci-avant les lettres de commande de ce rapport).

Entre temps les structures ministérielles ont connu des transformations qui se sont répercutées sur l'élaboration du rapport :

– Le ministère de l'Environnement est devenu le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, ce qui, pour traiter des questions urbaines ouvre considérablement le champ du développement durable au delà des seules préoccupations d'environnement et dans le champ de l'urbain. L'adjonction de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale) rapprochait le « Développement Durable » et les « Contrats de Plan » État-Régions auxquels viennent s'ajouter désormais un volet territorial dont les « Contrats d'Agglomération » qui nous concernent particulièrement ici.

– La création d'une nouvelle Direction dénommée « Études économiques et évaluation environnementale » était créée à l'été 2000, élargissant les missions de la Cellule et s'investissant notamment sur les méthodes d'analyse économique du « Développement durable » et sur les territoires urbains.

– Au cours de cette restructuration, la Cellule Prospective et Stratégie disparaissait, mais la rédaction de ce rapport se poursuivait dans les conditions similaires à celles des précédents : rapports sur les transports (« Pour une politique soutenable des transports », 1995 et édition actualisée de février 2000), la participation : (« Débat public et infrastructures de transport » 1996), les méthodes d'évaluation économique (« Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques » 1998), les déchets (« Déchets municipaux : coopérer pour

prévenir » 1997) et l'agriculture (« Agriculture et environnement : qualité oblige » 1999).

La Cellule Prospective et Stratégie du ministère chargé de l'Environnement a reçu cette commande en janvier 1999. Il a été convenu d'élaborer un tel rapport pendant la période 1999-2000. La Cellule Prospective s'appuyait sur un comité de pilotage constituée de personnalités nommées par la Ministre. Ce comité a été reconduit jusqu'à l'issue de ce rapport. (on trouvera ci-après sa composition)

La méthode de travail adoptée au sein de la cellule a consisté à la fois de suivre l'actualité en cours et de réunir des experts dans des groupes de travail.

Le suivi a consisté à accompagner les démarches du ministère de l'Environnement sur les schémas de Services Collectifs, leur synthèse au sein du document « France 2020 », la démarche expérimentale des schémas et contrats d'agglomération conduite par la DATAR avec l'Association des Maires des Grandes Villes de France, le Débat National de M. Gayssot et l'élaboration de la loi SRU, ainsi que diverses activités de recherche conduites par le service de la recherche du ministère de l'Environnement et le PUCA (Plan Urbanisme, Construction, Architecture du ministère de l'Équipement. Des dossiers ont aussi été suivis avec le ministère de l'Agriculture sur les formes de contractualisation possibles entre les villes et le monde de l'agriculture périurbaine. Ceci a conduit en particulier à participer à la création de l'association « Terre en Ville » qui a vocation à relier des intercommunalités avec des représentations syndicales de l'agriculture périurbaine.

Des groupes de travail ont été réunis pendant cette période. Ils rassemblaient des experts proposés par les Administrations Centrales compétentes ou choisis en tant que de besoins. Les groupes de travail réagissaient au propos d'un expert exposant un point de vue. Des comptes-rendus ont été adressés à tous les participants. Ceux-ci avaient pour thème :

- 1 – Transport et effet de serre (animé par Michel Cohen de Lara)
- 2 – La ville et ses territoires (animé par Marc Sauvez)
- 3 – Le renouvellement urbain (animé par Marc Sauvez)

Des experts ont aussi été consultés individuellement.

On trouvera ci-après la liste des membres des groupes de travail et des experts consultés.

Contexte urbain et institutionnel

Un des objectifs majeurs aussi bien de la demande de la ministre que des rapporteurs est d'aboutir à des propositions dans un débat en cours sur le renouvellement des méthodes d'intervention publique urbaine. Aussi, il était indispensable et évident que les travaux devaient tenir compte des situations et des débats en cours, quitte à les dépasser et à se situer éventuellement dans une démarche plus prospective.

Or depuis 1999, date de la commande, les évolutions ont été rapides et complexes.

D'une part, les études et le recensement de 1999 nous ont montré des modifications des mécanismes socio-économiques déterminant le cadre et la structuration des villes.

D'autre part, en liaison avec ces questions et aussi en raison de changements politiques nationaux, on a assisté à des évolutions du cadre législatif concernant la ville et ses périphéries. Plusieurs lois ont été débattues et adoptées pendant la période de préparation de ce rapport. Elles commencent progressivement à porter leurs fruits. Toutes ces lois partent du constat des limites des procédures et modes de financement antérieurs.

La loi sur l'organisation des territoires (loi « Chevènement ») propose des « communautés de communes » et des « communautés d'agglomération » qui se mettent en place rapidement.

La loi LOADDT (Loi d'Orientation et d'Aménagement Durable Du Territoire, dite loi Voynet) est à la fois plus générale car elle refixe des objectifs à l'Aménagement du territoire et très pratique en fixant les méthodes de mise en œuvre du XII Plan État-Régions, y incluant dans un volet territorial des « Contrats d'Agglomération » et des « Contrats de Ville » (volet « Politique de la Ville » du ministère correspondant) reprenant diverses procédures de financement de l'État.

La loi SRU (« Solidarité et Renouvellement Urbain », dite loi Gayssot-Besson) adoptée le 13 décembre 2000, propose une refonte des procédures de planification territoriale issues de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 et divers aménagements relatifs au logement et au transport.

Il faudrait aussi ajouter à ces textes déterminants pour les politiques nationales et locales concernant les villes, la loi « d'Orientation Agricole » qui par certaines de ses dispositions traite du rapport ville-campagne et par là du périurbain.

Ces textes malgré leurs apports restent lacunaires en raison de leur fragmentation et de leur sectorisation (contradictions de calendriers, périmètres, objectifs, effet des financements, modes d'intervention,... que les élus locaux ne manquent pas de souligner). Cependant, ils offrent ensemble une perspective et ouvrent de nouveaux chantiers.

Ces chantiers futurs sont déjà à l'œuvre, concernant des registres très différents : la commission « Mauroy » travaillant sur la décentralisation a ouvert des perspectives qui concernent principalement les villes ; les contrats de Plan, suivant les nouvelles démarches et en particulier les « schémas de services collectifs » et les « contrats d'agglomération » et « contrats de ville » n'ont pas encore pris toutes leurs dimensions ; les nouveaux « Schémas de Cohérence Territoriale » (SCOT) de la SRU pourraient aussi répondre à des questionnements essentiels. Ils restent à définir concrètement.

Ce rapport témoigne du suivi de cette évolution, il reste vigilant sur les lacunes qui demeurent et proposera des analyses et des méthodes pour aller plus loin dans le sens de ces démarches.

Le parti pris de coller à une réalité en marche a été aussi une difficulté de rédaction : telle proposition résultant des analyses faites sur les évolutions urbaines et les pratiques publiques d'intervention perdait toute originalité dès qu'elle s'inscrivait dans un texte nouveau, ou au contraire, telle avancée qui paraissait acquise disparaissait subitement. Des expériences locales tout à fait convergentes avec des propositions venaient les affiner et méritaient d'être intégrées. Ces remarques expriment aussi qu'actuellement on assiste à une mutation extraordinaire des pratiques urbaines. Ceci est dû à l'évolution des problèmes urbains et aussi à une évolution importante des institutions et des structures qui peuvent intervenir. Notons en particulier qu'après la décentralisation de l'urbanisme portant principalement sur l'échelon communal, on voit émerger des structures d'agglomération ou de pays urbains et que les régions s'organisent également pour travailler avec ces nouveaux territoires. Avec ces évolutions institutionnelles apparaissent, de façon encore balbutiante, de nouveaux processus d'élaboration entre elles reposant surtout sur la contractualisation. Tout ceci induit aussi des remises en cause fondamentales des pratiques de l'État. L'ensemble de cette matière évolue par avancées et retours, discours incantatoires et expériences prémonitoires d'une façon assez confuse.

Face à cela, il a cependant été choisi comme méthode d'exposer les évolutions urbaines d'une façon descriptive (tout en remarquant que ces évolutions sont en partie la conséquence de pratiques publiques en cours d'évolution), d'analyser les pratiques publiques telles qu'elles sont à ce jour (remarquons que la nouvelle loi d'urbanisme SRU a été votée le 13 décembre 2000 et a été l'objet de rédactions fluctuantes pendant les années 1999 et 2000), et d'en suggérer de nouvelles qui vont peut-être devenir la règle dans les services dans les prochains jours. On insistera ici surtout sur des principes et des logiques du « développement durable » même si ces attitudes sont déjà celles de certains services ou en train de le devenir pour d'autres.

Le ministère chargé de l'Aménagement du territoire et du Développement Durable a dans ces domaines, en tant que structure interministérielle chargée des territoires, une vocation d'animation d'un tel débat et de sa concrétisation.

Orientations du rapport

Un des objectifs majeurs a été de démêler les défis multiples que la ville engendrait, de les hiérarchiser et d'esquisser des solutions susceptibles d'y répondre. Ces enjeux concernent la ville et son fonctionnement interne, mais nombre d'analyses antérieures nous permettent de penser qu'un des enjeux essentiel aujourd'hui est l'étalement et le morcellement de cette ville et le rapport à son environnement, environnement qu'elle consomme et détruit à la fois en y ponctionnant ou rejetant ses populations et ses déchets. C'est l'ensemble de ce « système » que nous étudierons.

Il est apparu que ces enjeux recelaient, à côté de compatibilités entre certains d'eux, de nombreuses difficultés si on voulait répondre à tous, voire des contradictions difficilement surmontables.

Notre option vis à vis de ce problème est claire : ce qu'il appartient de faire est de pousser l'analyse des mécanismes urbains dans leurs tendances longues pour faire apparaître soit des stabilités, soit des régulations spontanées, soit encore des bouleversements porteurs de fractures.

Dans la mesure où l'action de la puissance publique, au travers de l'intervention de ses diverses instances et du fait de sa force régaliennne, étatique ou locale, pèse d'un poids fort, y compris auprès des acteurs privées, l'analyse de cette action entre logiquement en complémentarité avec celle des autres mécanismes.

À mesure de l'avancée des travaux, l'importance des facteurs économiques est nettement ressortie et nous avons privilégié ce champ vis à vis de l'aménagement du territoire, les transports et l'habitat. Ce champ recouvre tout ce qui constitue les marchés immobiliers ou du fonctionnement des différents services urbains ; c'est aussi l'engagement des diverses collectivités dans ces équilibres économiques ; marchés et collectivités renvoient aussi aux localisations territoriales et aux découpages spatiaux institutionnels.

Ces approches économiques s'inscrivent de plus en plus dans des exigences de qualité. Cette qualité va marquer les marchés, déterminer des localisations et en réponse l'action publique devra offrir une offre intégrant cette dimension. Ainsi, l'analyse des mécanismes urbains par leurs bilans économiques ne s'opposera pas à une lecture de la qualité des actions urbaines, même si cela peut paraître paradoxal, alors que l'on souhaite au départ se centrer sur les effets extrêmes (catastrophes, risques, survie,...), conséquences extrêmes de mécanismes urbains animés surtout par des déterminants qualitatifs et économiques.

En privilégiant les axes qui concourent surtout à la structuration urbaine, nous avons peu ou pas abordé d'autres thèmes reliés souvent au développement durable, mais qui ont une portée plus sectorielle, même s'ils sont très clairement de la compétence du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. On pourra, pour ces autres thèmes se reporter à la grille d'analyse des agendas 21 qui balaye plus largement le champ.

Ce parti pris de se centrer sur la structuration urbaine tient à plusieurs déterminants :

– D'abord, à mes propres expériences. J'ai été amené dans ma carrière professionnelle à travailler sur les transports et la ville (transports en sites propres et tissus urbains ; voirie urbaine et circulations douces), la planification spatiale urbaine (DTA, SDAU, POS, études d'urbanisme,...) et le montage opérationnel d'opérations d'aménagement et de construction, en me situant à divers niveaux institutionnels : collectivités publiques, administrations centrales de ministère, Région, Département, Commune, et institutions parapubliques à travers des filiales de la Caisse des Dépôts.

– De façon très liée à cela, au constat que des pratiques nouvelles naissent sur le terrain en réponse à des phénomènes urbains nouveaux, et en particulier, dans le cadre du mûrissement de la décentralisation de l'urbanisme, les acteurs locaux inventent aujourd'hui ces nouvelles pratiques. Donc, plus qu'à une réflexion de chercheur en chambre, je me suis attaché à rendre compte et témoigner de ces pratiques en visitant et interrogeant ces acteurs.

– Le temps de mise en forme et de rédaction a ainsi été très court face à une matière en perpétuelle évolution qu'il fallait suivre durant cette période. On s'est fixé une échéance liée à la fin de l'année 2000. Cette contrainte de temps correspondait aussi à une méthode et une opportunité. Il s'agissait surtout de repérer ces nouvelles pratiques et en quoi elles interrogeaient un ou des ministères compétents sur la ville. Pour la nouvelle Direction (D4E), ayant aussi comme vocation de prendre le relais de la Cellule Prospective et Stratégie, un tel exercice peut servir de balisage d'un champ de recherche et de prospective. Le ton du rapport est alors plus ouvert et contient d'abord des interrogations et des pistes d'investigation.

– Ceci correspond aussi au moment présent où rien de définitif ne peut être dit, où les bouleversements du milieu urbain n'apparaissent que comme les prémisses de transformations plus importantes à venir et où les modes d'intervention publique sur la ville à travers la décentralisation et la réforme de l'État ne semblent qu'aborder de nouvelles méthodes. Il paraît alors plus opportun de donner quelques axes de perspective, sans avoir l'ambition de border complètement un sujet aussi vaste et complexe dans un rapport exhaustif.

– On peut aussi dire que la ville est aujourd'hui en panne de méthodes, ou que les multiples facettes par lesquelles plusieurs instances ministérielles l'abordent restent très fragmentaires, que les expériences locales passionnantes en cours sont aussi très dispersées et rarement capitalisées. Il y a aussi un vrai problème de vocabulaire pour parler de la ville. Les méthodes anciennes apparaissent aujourd'hui inadaptées, parfois même contreproductives. Les nouvelles procédures se contredisent souvent et rencontrent les réticences des acteurs de terrain. Il est alors important de faire le point sur ces phénomènes, ces méthodes, surtout pour celles qui concernent l'État et son rapport à la décentralisation (en liaison avec les débats en cours sur « la réforme de l'État »). On semble être arrivé dans un autre monde dont on aurait changé les clefs. Pour reprendre les titres du récent ouvrage de Jean-Paul Lacaze, ce ne sont plus les clefs d'un « urbanisme de croissance » qui ouvrent les portes d'un « urbanisme de gestion ». (Jean-Paul Lacaze : « Renouveler l'urbanisme : prospective et méthodes ». Presses des Ponts et Chaussées. Mai 2000).

Le contenu du rapport

Il a été choisi de structurer le rapport de la façon suivante :

Le « **rapport** » décrit de façon transversale les enjeux urbains, montre les incohérences des méthodes publiques actuelles et propose le

sens d'évolutions de méthodes d'intervention publique qui pourraient être mieux adaptées au problème. Il est précédé d'un « **résumé** » qui permet une lecture rapide.

Il est suivi d'une fiche de « **propositions** ». Ce sont à la fois des investigations à conduire pour mieux connaître ce nouveau fonctionnement de la ville. Ce sont aussi des suggestions de démarches globales à conduire sur les villes par l'ensemble des acteurs et coordonnant mieux des démarches sectorielles. Le plus souvent, ces suggestions sont la retranscription de démarches déjà esquissées localement. Ces propositions découlent aussi des « dossiers » sectoriels qui suivent.

Le document comporte aussi des « **dossiers** » plus sectoriels d'analyse des phénomènes et des enjeux et d'esquisse de réponses thématiques.

Ce choix d'un rapport synthétique et de dossiers thématiques part du constat d'une certaine contradiction entre l'amélioration constante des démarches sectorielles sur la ville et dans le même temps une dégradation structurelle des conditions de vie en termes de développement durable lorsque ces actions sectorielles se combinent sur un territoire et sont vécues par les habitants.

Les dossiers concernent d'abord des constats sur les évolutions des modes de vie, les enjeux urbains contemporains, les activités économiques et ensuite analysent et proposent des évolutions des pratiques publiques concernant les méthodes de planification, le foncier, l'aménagement et les pratiques de solidarités, le financement du logement, les transports, le budget des ménages et la fiscalité locale et la qualité urbaine.

Certains dossiers rendent compte en « notes » situées en fin de dossiers des travaux réalisés par des équipes locales.

En « **annexes** » on trouvera à titre de référence trois notes. La première rendra compte de travaux sur les évolutions historiques des villes sur le long terme. La seconde décrira comment depuis 50 ans on peut observer une évolution parallèle des problématiques urbaines et des méthodes publiques d'intervention sur la ville. Enfin, une troisième note décrit des cas européens. Ces points de vue plus culturels ou abordant la réalité avec plus de recul sont aussi importants dans la présentation pour relativiser les procédures et processus actuels en France.

Une « **bibliographie** » générale et relative à chaque partie est située en fin de rapport

Personnes ayant participé à la démarche

Membres du comité de pilotage de la Cellule prospective et stratégie

(ce comité de pilotage a fonctionné jusqu'au début de l'année 2000, il a été réuni de façon plus informelle par la suite)

Président

Richard Armand, Délégué général d'entreprises pour l'environnement

Françoise Grossetête, Député européen

Philippe Lequenne, École d'Architecture de Grenoble

Jacques Pélissard, Député-Maire du Jura

Patrick Philip, Commissariat à l'Énergie Atomique, Chargé de mission à l'Environnement

Direction du CEA Cadarache

Jean Salmon, FNSEA/CORPEN

Olivier Godard, Laboratoire d'Econométrie, Ecole Polytechnique

Michel Horps Président de REL partenaires

Patrick Legrand, INRA, directeur de la Mission Environnement et Société

Michel Matheu, Commissariat Général au Plan

Jean-François Molle, Danone-Agriculture, directeur Sécurité, Produit, Réglementation

Michel Rousselot, Ingénieur Général Honoraire des Ponts et Chaussées

Jacques Theys METL/DRAST

Membres de la Cellule Prospective et Stratégie

Dominique Dron, Directrice

Michel Cohen de Lara, Transport

Jean-Luc Pujol, Agriculture

Marc Sauvez, Urbanisme

Membres des groupes de travail

Groupe de travail n° 1, transport (animé par Michel Cohen de Lara)

B. Guibert, MATE SRAE

P. Senna, MATE DNP

L. David, DLF/MEFI
C. Gallez, INRETS
O. Humbert, CLF
Y. Martin, CGM/MEFI
A. Meyere, STP
L. Debrincat, STP
J.-P. Orfeuil, Université Paris 12
J.-C. Pouchy-Tixier, DR METL
C. Ségonne, DP MEFI
T. Vexiau, DAEI METL
M. Sauvez, MATE

*Groupe de Travail n° 2, la ville et ses territoires
(animé par M. Sauvez)*

Philippe Senna, MATE DNP
Thierry Hubert, MATE DPPR
Odile Hannappe, MATE SRAE
Xavier de Buyer, ministère de l'Agriculture. CGREF
Jean Chaudonneret, SGAR Rhône Alpes
Jean-François Ayats, Bergerie, Nationale de Rambouillet
Bernard Barraqué, LATTs 4 Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
Guy Poirier, ministère de l'Agriculture DERF
Mireille Celdran, ministère de l'Agriculture DERF
Raymond Delavigne, IAURIF Division de l'environnement urbain et rural
Vincent Fouchier, SGVN METL
Pierre-Henri Emangard, CNFPT-MESTRANS
Jean Grégoire, Parc Naturel Régional du Lubéron
Pierre Miscopain, Métropole Savoie
Marc Sauvez, MATE

*Groupe de travail n° 3, le renouvellement urbain
(animé par M. Sauvez)*

Bernard Guibert, MATE SRAE
Odile Hanappe, MATE SRAE
Liliane Piot, Délégation Interministérielle à la Ville

Claude Robert, METL CGPC
Nancy Bouché, METL CGPC
Christian Gélou, METL DGUHC
Alain Danet, DGUHC METL mission Prospective
Jacques Theys, METL DRAST
Joseph Comby, ADEF
Vincent Renard, ADEF
Alain Gengant, CREREG Documentation Université Rennes I
Eric Flamand, Crédit Local de France
Pierre Narring, CDC-DRU
Marc Wiel, Agence d'Urbanisme de Brest
Alain Chausson, CLCV
Josée Landrieu, DAEI METL
Marc Sauvez, MATE

Personnalités consultées

ministère de la Culture : Danièle Valabrègue, Isabelle Bertrand, Bernard Gauthiez, Jean-Luc Biscop

ministère de l'Équipement : Anne-Marie Fribourg, Georges Borie, Klaus Werner

Crédit Local de France : Madame Pelissier, M. Hoorens

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme :

Patrick Lusson ex-délégué

Marcel Belliot, délégué

Françoise Rouxel, FNAU-Service

FNB : Bernard Coloos

ANIL : Bernard Vorms

Agence d'Urbanisme de Toulouse : Jean Marc Mesquida, Clarisse Schreiner

Agence d'Urbanisme de Brest : Marc Wiel

Agence d'Urbanisme de Grenoble, Martine Boyer, Alain. Perron

Agence d'Urbanisme de Lyon : François Brégnac, Sylvia Rosalès, Bruno Voisin

Agence d'Urbanisme de Bordeaux : Christian Maudet

SCET Nord Pas de Calais : François-Xavier Roussel

District de Rouen : Line Bonmartel

ADAYG : Serge Bonnefoy

IAURIF : Gérard Lacoste

ORF : Agnès Charousset

STIIC 94 : Etienne Ranvier

ORGECO : Simon Ronai

Ville de Marseille : Claude Collin

ISMEA : Gery Coomans de Brachère

Au sein du ministère de l'Environnement :

Jean Lafont et Rouchdy Kbaier du Cabinet

Dominique Bureau, Bertrand Galtier, Liliane Duport, Philippe Senna, de la D4E

Thierry Hubert, Aurélien Bouet, Laurent Moché, Jean-Paul Ventere de la DDP

À la Datar :

Jérôme Vignon, Christel Alvergne, Alette Delamarre ;

et les personnes participants à la démarches des contrats d'agglomération et principalement Francis Ampe, Daniel Béhar et Philippe Méjean

M'ont aidé dans les rédactions :

Dominique Dron, Monique Coornaert, Edith Balbin, Isabelle Colenne ;

Qu'elles en soient ici chaleureusement remerciées

Résumé

Les villes contemporaines françaises connaissent toujours les difficultés traditionnelles d'accès aux logements, aux emplois, aux équipements, aux transports. Cependant, celles-ci sont moins exacerbées aujourd'hui que lors de l'après-guerre. En revanche, les villes subissent de plein fouet les répercussions d'évolutions contradictoires dans les domaines du social, de l'économique et de l'environnemental dont elles ne sont pas seules à l'origine, mais auxquelles elles doivent faire face pour maintenir leur équilibre et le bien être des habitants.

Paradoxalement, certains problèmes sont cependant la conséquence d'une amélioration des conditions de vie pour une large part de la population : augmentation de la mobilité, accès à des emplois plus qualifiés, logements plus spacieux, confortables et situés dans des quartiers plus aérés,... qui, en raison de traitements sectoriels et en l'absence d'approches tenant compte des interdépendances, atteignent en quelque sorte leurs limites d'acceptabilité, voire un point de non retour.

Les structures d'intervention publique sont aujourd'hui mal armées pour résoudre ces difficultés, et ce pour plusieurs raisons : la définition de leur domaine et de leurs compétences est mal positionnée par rapport à l'échelle des problèmes et des enjeux, les outils et les méthodes dont elles disposent s'avèrent tantôt inaptes, tantôt contradictoires entre eux.

Les perspectives du « développement durable » s'appuient sur le constat des interdépendances entre les phénomènes et la constitution d'un « ensemble systémique ». À partir de là, elles proposent une méthodologie dont le principe globalisant respecte la singularité des unités locales. Elles intègrent alors les conséquences d'actions sur des territoires d'échelle différents dont elles saisissent les articulations et envisagent ces actions suivant des temps variables, avec les incidences soit du court terme sur des termes autres, soit celles du long terme sur les périodes précédentes.

C'est à examiner en quoi cette perspective, élaborée à propos d'autres milieux, peut s'appliquer à la ville que s'attache ce rapport.

Les conséquences de l'évolution des modes de vie

Le ralentissement démographique après de fortes poussées, des mutations économiques drastiques, une évolution positive du niveau de vie ont conduit chacun à optimiser son bien-être, à l'échelle de l'individu, des ménages, et de la communauté. La ville, bassin privilégié d'épanouissement des modes de vie, a vu se développer cette quête au travers de l'usage généralisé de l'automobile, de l'accès à l'habitat individuel, de quartiers plus agréables, plus homogènes socialement et bénéficiant d'un meilleur accueil scolaire, d'une mobilité résidentielle accrue permettant de rejoindre des emplois plus qualifiés mais aussi des commerces abondants.

La récente décentralisation, rapprochant les acteurs de la ville du citoyen, a accompagné ces évolutions positives. Mais parfois, en privilégiant cette échelle locale, on a perdu de vue certains enjeux plus globaux se présentant comme des déséquilibres sur des territoires plus larges tels que les agglomérations, les régions ou l'espace français, voire mondial. Des phénomènes tels que la ségrégation sociale, l'étalement urbain, une préoccupation croissante sur la qualité de l'eau, de l'air et des paysages, l'effet de serre ne sont directement visibles, et ne peuvent être correctement appréhendés qu'à des grandes échelles. L'organisation de la vie des individus, celle des activités et des espaces urbains font qu'aujourd'hui chaque individu vit à plusieurs échelles, simultanément, en bénéficiant des opportunités que chacune offre, mais aussi en subissant les nuisances et parfois même y contribuent.

De nouveaux enjeux

Ainsi, en retour du développement classique, on assiste à la destruction de paysages périurbains, à des coupures sociales plus profondes entre des quartiers, à l'apparition de morceaux de ville où les habitants sont laissés à l'écart en termes de réussite, d'emplois, de qualité de vie, de sécurité, ou même de santé et menacés de risques naturels ou technologiques.

Tout particulièrement, les candidats au périurbain imposent aux autres l'étalement de la ville, des nuisances (effet de serre, pollutions et bruit) et induisent insidieusement ou volontairement une ségrégation sociale. Les plus modestes sont le plus souvent les plus vulnérables, mais ces « externalités » du développement urbain touchent finalement tout le monde. L'étalement éloigne tous les urbains de la nature et tous souffrent ou souffriront de la détérioration de l'eau et de l'air. Beaucoup ont une accessibilité plus grande aux principales fonctions urbaines, mais tous subissent les encombrements et respirent les gaz toxiques, etc... La ségrégation sociale, qui au début ne pose des problèmes qu'à ceux mis à l'écart, devient rapidement un problème général, non seulement pour des questions morales, mais aussi parce que le poids de ces quartiers qui s'étendent dans les villes devient une charge très importante, apportant aussi leur lot de violences et de mal-vivre, de cette insécurité vécue comme le mal urbain par excellence pour tous, et éloigne de la vie publique des populations qui

à d'autres époques ont fourni, après intégration, le ferment du renouveau de l'économie et de la ville.

Cependant, la ville n'est pas un monde clos. Une réflexion sur la ville ne peut pas s'enfermer sur le seul tissu dense. Outre que la ville s'étend sur les espaces périurbains et que les ruraux ont des modes de vie proches de ceux des urbains, les échanges se multiplient entre les espaces urbains et ruraux en posant des questions réciproques de qualité d'alimentation (eau, air, matériaux, sécurité alimentaire,...) et de réception des divers sous-produits de la ville (loisirs, habitat dispersé et aussi, boues, déchets, CO²,...). La ville contemporaine peut être analysée comme un système dans lequel les différentes parties, les différentes échelles se répondent ; l'existant et le neuf se conditionnent mutuellement et les différentes politiques sectorielles ont des conséquences dans des secteurs qui a priori leur sont étrangers.

Une régulation publique à revoir

Face à cela, on constate la faillite des modes de régulation publique sur les modes de régulation urbaine malgré un progrès certain de toutes les approches techniques sectorielles. Jamais l'architecture n'a été si variée, l'art des jardins aussi développé, les transports aussi étudiés, les méthodes de planification spatiale urbaine juridiquement aussi maîtrisées, les méthodes de contrôle de la qualité de l'eau, de l'air ou des sols aussi précises... Les bienfaits et l'efficacité de la décentralisation ne sont pas ou plus à démontrer. Et pourtant, les enjeux échappent le plus souvent à ces approches trop sectorielles, mal coordonnées ou conduites sur des territoires trop restreints et isolés les uns des autres.

Ces nouveaux enjeux ne peuvent pas être gérés par un seul retour à la prérogative d'acteurs agissant à des niveaux plus globaux, tels que les Agglomérations, les Régions, l'État ou l'Europe. Ces acteurs doivent s'emparer de nouvelles méthodes, plus complexes pour répondre à des enjeux plus complexes.

La réponse du « développement durable »

Le « développement durable » est un principe de gestion globale des ressources rares ou non renouvelables de la planète afin d'en optimiser les résultats aujourd'hui sans compromettre l'avenir. Son application dépasse les seuls territoires urbains. Il s'applique directement à la ville pour ce qui est de la consommation ou de la destruction de biens non renouvelables tels que l'air, l'eau et les espaces naturels qui les entourent. La ville est aussi un espace en permanente mutation pour lequel l'application de ce principe n'est pas aisé. Il concerne les grands enjeux économiques, environnementaux et sociaux (à travers la lutte contre les inégalités, la pauvreté les dégâts sociaux et les nuisances). Il suscite l'élaboration de méthodes de gestion du système urbain, simultanée entre ces trois champs, pour aujourd'hui et pour demain.

Le présent rapport choisit de se centrer sur les mécanismes de structuration du système urbain. Il constate l'insuffisance des politiques sectorielles (logements, routes, politique dite « de la ville », environnement,...). Il repère les déficiences des politiques à harmoniser la gestion locale et les enjeux globaux : notamment les documents de planification n'offrent pas les moyens de coordonner de manière cohérente les différentes échelles territoriales ; ou encore les politiques de subventions fonctionnant en « guichet » ne relèvent que de l'initiative locale et de plus, les unes et les autres sont gérées séparément, sans que l'attention soit portée à leurs fréquentes superpositions. Or, même si les enjeux sont sectoriels (logement, transports, risques,...), la réponse efficace à apporter est celle d'un système ou modèle de développement intégrant tous ces domaines et prenant mieux en compte afin de les supprimer ou les atténuer les impacts négatifs. Le rapport propose donc, après une analyse des diverses évolutions et enjeux, de définir les contraintes auxquelles les milieux urbains devraient se soumettre pour mieux y répondre. Ces contraintes répondent à trois principales dérives constatées :

- **l'étalement urbain sans apport de population nouvelle et ne se traduisant pas par une qualité de la vie significativement meilleure ;**
- **la fracture physique et sociale entre les différents quartiers, se mesurant en particulier par des quartiers qui se dégradent par manque de renouvellement urbain et d'autres qui deviennent inaccessibles par exacerbation de « l'excellence » ;**
- **la coupure entre la ville et son environnement naturel et rural qui génère la dégradation des échanges entre ces deux milieux : consommation d'espaces, paysages et loisirs, eaux, matériaux, alimentation,...**

C'est bien, par exemple, l'étalement urbain qui dégrade la qualité des sites et des espaces naturels périphériques, et en même temps éloigne les groupes sociaux, met en péril les budgets des collectivités locales aussi bien centrales que périphériques, et particulièrement en déplaçant les populations solvables et en alourdissant le fonctionnement des entreprises. Dans les quartiers existants, on constate aujourd'hui que les opérations souhaitables de renouvellement urbain sont ainsi techniquement, politiquement et financièrement presque impossibles, alors que des opérations d'extensions périphériques ou de remplacement des immeubles les plus modestes des quartiers aisés, beaucoup plus discutables, trouvent spontanément leur dynamique. Et pourtant ces opérations de renouvellement urbain, si elles recevaient pour leur démarrage une aide publique, seraient rapidement des opérations viables. Ceci impose des démarches publiques plus volontaires et plus stratégiques pour canaliser la dynamique urbaine et contrôler les trois dérives décrites ci-dessus.

Des propositions

Le rapport propose des méthodes d'intervention publique principalement dans trois directions :

1 – d'abord au **niveau national**, il est important d'identifier mieux les enjeux poursuivis et d'apporter les aides adéquates par une fiscalité révisée et d'aménager des procédures correspondant aux enjeux majeurs.

Ainsi, pour un enjeu tel que l'effet de serre lié à une consommation d'énergie fossile dont la fourniture est contrôlée nationalement, le mode de régulation principal de la multitude de comportements individuels ne peut provenir pratiquement que d'une fiscalité adaptée. Le niveau national peut aussi, en fixant de grands objectifs au secteur bancaire sur l'accès aux crédits, orienter la consommation des ménages vers la consommation de certains biens et certaines localisations : le logement, les loisirs, les diverses formes de commerce ou d'emploi, la gestion des espaces naturels et ruraux.

Les textes fondateurs de l'urbanisme méritent d'être aménagés. Ainsi, les principaux objectifs inscrits en tête des codes et lois, équivoques dans leur énoncé, doivent être précisés ainsi que les procédures d'application pour que les consignes puissent ne plus rester, à tous les niveaux, des incantations inefficaces. Ces enjeux doivent être plus largement et précisément décrits, parfois sous la forme de « modèles urbains » à suivre parce qu'ils seraient plus performants, à l'image des « guidelines » anglais. Les Schémas de Services Collectifs de la loi LOADDT vont dans ce sens. On pourrait proposer que de tels schémas exposent la conduite à tenir pour tous et en particulier pour l'action de l'État en matière de localisation de l'emploi urbain ou d'aménagement, de foncier et de solidarité urbaine. La participation des collectivités territoriales à l'élaboration de ces Schémas est aussi souhaitable.

Il est aussi de la responsabilité de l'État (en liaison avec les niveaux européen ou régionaux) de relever sur l'ensemble du territoire administré les disparités, de les analyser et de proposer des mécanismes correctifs puissants à négocier avec les autres acteurs.

Le niveau national a aussi en charge un cadre de procédures et est porteur de financements à appliquer territoire par territoire ; mais ceux-ci sont aujourd'hui trop sectoriels et morcelés, et insuffisamment utilisés de façon stratégique. Certains financements doivent être décentralisés sur les collectivités compétentes, les autres regroupés et utilisés essentiellement dans des processus contractuels porteurs de stratégies territoriales.

2 – la seconde proposition est un cadre de planification et de mise en œuvre des principales opérations totalement rénové sur **les territoires urbanisés**. Ce cadre doit permettre aux acteurs locaux de mettre en œuvre leur projet de développement et aux acteurs responsables à des échelles plus larges de faire valoir totalement, par la négociation et éventuellement par la réglementation, les enjeux propres à leur échelle de compétence territoriale.

D'abord, ce cadre doit s'inscrire principalement sur des territoires les plus pertinents et cohérents possible. La poursuite de la décentralisation et l'organisation des territoires supralocaux doivent se faire rapidement pour sortir du flou actuel où les périmètres d'intercommunalités varient et se contredisent et où la multiplication des niveaux sans compétence claire rend vains et confus les partenariats et les débats entre niveaux. L'Agglomération et la Région sont à la fois des échelles d'appréhension des problèmes pertinents et le lieu où une institution responsable

pourrait fonctionner. Cette responsabilité s'exprimerait par un responsable élu, un budget, des services, un projet,...

Un tel cadre devrait bien sûr traiter simultanément : le projet, l'ensemble des règles l'autorisant et le définissant, les moyens en assurant la faisabilité et les partenariats y contribuant. Les outils actuels sont morcelés, s'appliquent à des territoires mouvants et se situent à des termes temporels les plus variables. Les synergies entre actions sont esquivées. Certes des tendances profondes parmi les acteurs locaux et nationaux vont dans le sens de cette évolution. Les quatre lois récentes traitant de l'organisation territoriale esquissent cette évolution ; des pratiques locales très innovantes peuvent aussi être observées, mais des inerties extrêmement lourdes peuvent compromettre un édifice fragile. Les territoires les plus difficiles sont souvent à l'écart de ces innovations car pour eux le montage d'opérations reste encore plus complexe et, pendant ce temps, les opérations aisées sur les autres territoires sont encore facilitées par les nouvelles procédures et les nouveaux financements ; les écarts continuent à se creuser. Ces territoires sensibles ne peuvent être reconquis que si l'on y développe une planification-programmation-contractualisation-action s'appuyant surtout sur la contractualisation de moyens entre des acteurs globaux et les acteurs locaux responsables de ces territoires.

L'usage permanent en urbanisme de « mots-valise » accolés aux « consignes » des lois et des documents des administrations centrales très elliptiques pour ne pas dire ambigus, accroissent les difficultés de mise en œuvre des politiques globales : qu'est ce que la « politique de la ville » ? qu'est qu'un « projet urbain » ? Le « renouvellement urbain » consiste-t-il à refaire des HLM dans les grands ensembles, à détruire le logement social de fait dans les quartiers aisés ou à refaire la ville sur elle-même ? L'« aménagement » consiste-t-il à planter des arbres et mettre des fontaines dans les quartiers résidentiels, ou à monter des opérations à risque, associer des partenaires et travailler sur des opérations longues et complexes ?

Pour que de tels processus se mettent en place l'État doit développer ces cadres contractuels globaux et y mettre les moyens de ses politiques sectorielles (transport, logement, politique dite « de la ville », environnement, santé, formation, activités économiques,...)

S'engager dans cette voie suppose aussi la présence d'agents susceptibles de négocier localement au nom de l'État (au niveau régional et même dans des missions territoriales sur des sites sensibles ?) par le biais de « projets » ou « modèles » globaux ne correspondant pas forcément à des départements ministériels. Le foncier, par exemple, est un outil transversal permanent au sein de telles négociations. Il a pourtant pratiquement disparu du vocabulaire urbain. Le foncier est une sorte de « monnaie » rendant compte de la valeur de l'espace, contrôlant son attractivité ou sa répulsivité, donc agissant sur ses dynamiques. Agir sur le foncier impose aussi de parler ensemble de « projet » et de « qualité », alors que ces postes sont jusqu'à présent renvoyés au local.

Enfin, c'est s'engager dans de nouvelles directions, quitte à remettre en cause quelques principes d'intervention qui avaient été, dans un contexte de croissance, des signes d'efficacité :

– D'une part, intervenir de façon adaptée à chaque site et abandonner les procédures et financements normalisés sur la totalité du territoire national. En effet, les territoires sont de plus en plus différents, différents dans les problèmes qui s'y posent, différents dans les mécanismes qui font évoluer le milieu urbain, différents dans la culture qui en fait la qualité spécifique à laquelle les habitants et les entreprises sont aussi de plus en plus attachés. Les approches par la « demande » plus que par « l'offre » proposées par la LOADDT vont totalement dans ce sens.

– D'autre part, les interventions nationales et de toutes les structures supra locales publiques ou même privées, seront de moins en moins attendues pour « faire », mais attendues pour « définir, engager et amorcer ». En effet, on a pu constater que la faisabilité des opérations d'aménagement ou de renouvellement urbain reposait sur leur démarrage. C'est un moment de définition et d'annonce du projet, de prise de risques, où il faut apporter des moyens sans sécurité sur le retour, où il faut adapter le projet à la réalité,... C'est donc à ce moment qu'il faut être présent, après expertise et évaluation sur l'intérêt du projet, avec des moyens financiers importants (sans forcément que dans le cadre d'un bilan formel, on puisse inscrire le « retour » d'un tel investissement), capable de s'impliquer dans un projet sur mesure et de se réorienter si la réalité du terrain l'exige, en accord négocié avec les autres partenaires.

3 – enfin, la troisième proposition est l'urgence de **la recherche sur le fonctionnement des milieux et des outils et de la formation** des acteurs de l'urbain à ces nouveaux outils. Ces nouvelles méthodes leur imposent de mieux maîtriser le fonctionnement du « système urbain ». Le rapport pointe des domaines mal connus tels que ceux des externalités des actions sectorielles ou l'articulation entre les actions et outils de planification de différents niveaux. Les besoins les plus urgents se situent autour des outils d'intervention. C'est donc le champ de la recherche-développement-observation qu'il faut investir. Les différents acteurs sont concernés. Le réseau des collectivités territoriales est encore mal organisé alors qu'il se développe et qu'il devra certainement encore se renforcer avec l'émergence des nouvelles collectivités pertinentes dans le domaine urbain. La formation sera alors opportune pour former ces nouveaux venus, mais aussi importante pour la réadaptation et le renouvellement des anciennes équipes et en particulier celles de l'État, pour lesquelles le renouvellement des hommes sera, du fait des âges et des dates de recrutement, presque total dans les prochaines années.

Ces évolutions méthodologiques, intégrant les principes du « développement durable » en les adaptant aux milieux urbains et les traduisant concrètement, concernent en premier lieu les Services de l'État. Les propositions méthodologiques de ce rapport s'inscrivent dans une **poursuite de la décentralisation et de la réforme de l'État** relativement à sa façon de cogérer les territoires.

RAPPORT

Introduction

La ville s'étend, mitant espaces naturels et espaces agricoles tout en laissant des parties de son territoire entier se dégrader.

La ville concerne la majorité de la population (80 %) et le mode de vie urbain est devenu l'apanage commun, y compris des ruraux.

La ville se déploie sur des distances que les habitants, de plus en plus mobiles, ont à franchir. Pour assurer ces mobilités multiples, obligées ou voulues, les infrastructures routières, d'autant plus demandées que l'automobile est le moyen de transport privilégié, ont superposé leur trame aux trames urbaines antérieures, jusqu'à souvent gâcher les paysages.

Naîtrait-il alors, comme certains le pensent, une nouvelle forme de ville, la « ville émergente », en correspondance avec les besoins de l'époque, créatrice d'innovations et de progrès qui l'emporteraient sur les ruptures et les fractures sur lesquelles elle s'échafaude ?

N'est-ce pas bien plutôt la « ville éclatée » qui prend place ? À voir la dilution des tissus urbains, la dislocation des articulations sociales, la dissolution de l'urbanité. Plus encore à voir la partition grandissante, le fossé entre ceux qui peuvent s'octroyer un « chez soi » et un « entre soi » agréable et protégé où se conjuguent l'homogénéité sociale et l'individualisme et ceux qui sont relégués dans des zones dévalorisées et écartés de la richesse et du confort, bientôt exclus.

La ville actuelle accumule les dégâts : nuisances des pollutions, destruction des paysages, dysfonctionnements multiples, surcoûts, accroissement des risques, de catastrophes naturelles et de violences urbaines. Le développement, aux avantages réels pour beaucoup, se révèle peu à peu lourd de contreparties, comme si la croissance débouchait sur ses propres limites, se retournant contre ses acquis (et leurs bénéficiaires). D'où des rejets de la ville et les manifestations de mal être, l'insécurité de plus en plus fortement ressentie.

Pour son avenir, la ville contemporaine, qui a rompu avec la ville centrée, entourée de quelques faubourgs et villages et de campagne, se trouve devant trois défis :

- **l'étalement indéfini et sans cohérence interne ;**
- **la cassure sociale et la dérive des quartiers en déclin ;**
- **l'absence de coordination de la ville et de son environnement naturel et rural**

Peut-on échapper à ces tendances lourdes, apparemment exponentielles et à long terme ?

Répondre à ces défis suppose la poursuite d'enjeux concernant trois domaines combinés : le social, l'économique et l'environnement.

En se proposant d'analyser les mécanismes actuels – et leurs limites – de production d'aménagement et de régulation de la ville, de son espace, de son bâti, de l'affectation des sols, en prenant en compte les mutations drastiques culturelles, technologiques, économiques, auxquelles est confrontée la ville, ce rapport tente de répondre à une question centrale : peut-on mettre en œuvre un urbanisme créateur d'un espace cohérent et de qualité, offrant des garanties de stabilité et d'harmonisation, d'un dynamisme capable d'adaptations ? Il s'agit donc bien ici d'un rapport sur les transformations souhaitables, et de la ville et de l'urbanisme, de ses textes et de ses fonctionnements, et non d'une méthode d'ensemble de politique de la ville.

Pour orienter la réflexion, nous suivrons deux pistes en montrant leurs liens :

– Une réflexion conceptuelle, méthodologique et instrumentale quant au mode de développement susceptible d'apporter des solutions satisfaisantes aux problèmes urbains : **l'approche proposée par la perspective du « développement durable » paraît aujourd'hui non seulement intéressante, mais impérative.**

– Une mise en évidence des **conséquences des transformations des périmètres urbains, des échelles** d'implantation et d'organisation de la vie quotidienne et des activités, et des imbrications entre les différentes composantes spatiales et administratives : communales, intercommunales et agglomérées, régionales, nationales, internationales,...

C'est en cernant ces transformations que l'on sera amené à traiter des décalages entre les périmètres et territoires vivants et actifs et les découpages des structures chargées d'en assurer le fonctionnement et le développement.

Quel est l'apport de la perspective du développement durable ?

À première vue, l'application de ce mode de développement à la ville, aux territoires urbanisés, peut paraître paradoxale. En effet, cette perspective a été élaborée à propos des milieux naturels et de l'action de l'homme sur ces milieux : climat, effet de serre, problèmes de l'eau ou ressources rares paraissent dépasser, échapper au domaine urbain, tant par la nature des phénomènes que par leurs cycles temporels.

Cependant, on s'apercevra rapidement que d'une part, il y a des continuités entre la ville et la nature, pour faire bref, et que, d'autre part, les objectifs que se propose le développement durable correspondent à bien des égards à ceux de la ville. Résumons ici ce qui sera développé par la suite :

- Continuités et similitudes :

- malgré ses spécificités, son « artificialité », la ville est en échange constant avec le milieu naturel ; elle y prélève les éléments essentiels à sa vie et à son activité : air, eau, matériaux divers. Elle y rejette ses déchets, pollue l'air, contribue à l'effet de serre, et laisse ainsi ses traces sur un large environnement... Et bien des travaux publics ou autres articulent la ville à des zones extérieures.

- l'approche du développement durable s'établit à partir de la considération de l'écosystème des interdépendances et répercussions entre les différentes parties et les phénomènes dont celles-ci sont le siège. C'est donc une méthode globalisante qui est ainsi à la base de cette approche. Or, aussi si mosaïque et dispersion sont le lot de la ville, il n'en est pas moins vrai que ces pièces et morceaux sont en relations constantes, en connections multiples dont il convient précisément d'éviter les dérapages et d'assurer la cohésion. C'est donc comme un cadre holistique que la ville doit être pensée et programmée.

- Objectifs :

- les objectifs majeurs du développement durable sont définis par la définition proposée par Madame Bruntland dans son rapport (CMED Commission Mondiale de l'Environnement et du Développement. 1987) : « **Le développement durable est le développement qui satisfait les besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la possibilité de satisfaire leurs propres besoins.** ».

Un tel énoncé montre à l'évidence que ce sont là des objectifs de qualité qui peuvent trouver leur traduction dans les enjeux pour la ville :

- préserver les ressources naturelles et rares, en assurer la protection et le renouvellement. Eviter les dégradations irréversibles, maîtriser les utilisations nocives, optimiser l'emploi des ressources, améliorer les conditions de vie, de production, etc...

- toutes conduites qui, pour s'inscrire dans le social, l'économique, l'environnemental, impliquent une véritable économie sociale, celle qui est nécessaire pour valider les choix de qualité, toute qualité ayant un coût, toute amélioration de qualité comportant une appréciation financière.

Autrement dit, parce que la ville, comme la nature, est un ensemble complexe, systémique, sa gestion et son projet ne peuvent perdurer de manière viable que par la reconnaissance de la solidarité, notion qui dépasse, en fait, l'humanisme pour épouser le champ de l'équilibre et de la survie.

Approche expérimentale, le développement durable se présente cependant comme l'alternative aux modes antérieurs de développement et d'urbanisation.

En effet, les modèles quantitatifs, notamment en matière de logement, ont été nécessaires un temps pour combler la pénurie et aussi apporter des améliorations sensibles. Mais de nouvelles exigences en matière de logement, de localisation finissent par produire des effets contradictoires et néfastes à l'équilibre urbain ; ainsi, même la demande de qualité aboutit, dans les conditions actuelles de production de la ville, à la ségrégation, à des surcoûts d'équipements, etc...

Ou encore, les définitions sectorielles des opérations urbaines, ainsi que des domaines d'intervention (logement, équipement, routes,...) interdisent d'organiser la complémentarité entre les diverses facettes de l'affectation des sols et de permettre une répartition judicieuse et équitable entre les divers territoires.

De même, les textes régissant l'urbanisme pouvaient fournir, malgré l'équivocité des grands principes et avec leur charpente solide, (cf article L.122.1 du Code de l'Urbanisme parlant d'équilibre ou de mixité) les outils valables pour des territoires limités. Aujourd'hui, impuissants à réguler des opérations et des projets à plus larges échelles, n'offrant pas les cadres pour une définition précise des responsabilités en concordance avec les enjeux, ils deviennent source de dysfonctionnement et d'inertie. C'est donc à une révision des textes, à des propositions nouvelles qu'il faut s'atteler. Le travail est en cours avec des lois récentes qui, tout en gardant les principes antérieurs, s'appuient sur des principes nouveaux, notamment de solidarité. Ces lois, encore à l'épreuve de leur mise en application, ne sont pas complètement abouties, les procédures restant trop proches de celles de la perspective quantitative, et pas en phase avec les problèmes actuels, leur intensité et l'urgence de leurs résolutions.

Car, au delà de la dilution, de la dislocation de la vie urbaine classique, liée à l'étalement et aux ruptures entre territoires et habitants, la ville connaît une transformation plus profonde, l'élargissement des périmètres où s'exerce la vie urbaine. Du fait des changements économiques et technologiques, des mobilités croissantes, les échelles d'action (habitat comme travail) se sont modifiées. Plus encore, que ce soit l'habitant, l'entreprise, l'administrateur,... chacun vit quotidiennement sur plusieurs échelles à la fois, en termes d'espaces, de services, d'intérêts. Les enjeux se définissent alors de manière double, c'est à dire en fonction aussi de grands territoires et plus sur la seule commune et en fonction d'interconnexions entre chacune de ces échelles, peu ou prou concernées : communale, d'agglomération, régionale, nationale, internationale (européenne). La complexité des territoires urbains, la solidarité entre eux rend nécessaire une conception neuve du projet. L'urbanisation s'est faite et se fait encore, en gros, zone par zone, (îlot et même opération d'aménagement ou de construction), de projet limité en projet limité. Ce qu'il y a lieu de mettre en œuvre, dans la même veine que pour les projets, qui concernent la nature, c'est un **projet stratégique** tenant compte des effets de ce projet, fut-il limité, sur d'autres lieux et domaines, de ses répercussions sur les environnements proches ou lointains.

L'urbanisme ainsi conçu, le principe de projet stratégique, remet en cause la conceptualisation et les méthodes en cours à propos de nombre

d'opérations d'urbanisme. Ainsi, faciles et rentables, les projets en zones périphériques attirent promoteurs et particuliers. Cela grâce à des bilans qui en occultent les surcoûts pour la collectivité publique, pour les futurs propriétaires également, et l'oubli des déséquilibres pour l'ensemble urbain engendré par ce type de localisation. En revanche, une vision stratégique, comme cela est longuement exposé dans ce rapport, montrera l'intérêt de favoriser le renouvellement urbain de zones et de quartiers peu valorisés, en zone centrale ou péri-centrale, malgré les obstacles à leur faisabilité.

C'est alors, à partir d'une analyse des valeurs foncières, nerf du bâti de la ville, que se jauge la faisabilité d'une opération. Et dans une perspective d'un renouvellement urbain, restaurant ainsi des territoires dégradés, les mécanismes économiques de la ville s'étant profondément modifiés cette dernière décennie, il serait souhaitable de réviser les bases de la fiscalité, notamment celles des entreprises et de l'habitat, car celles-ci ne sont plus en phase avec les capacités des collectivités territoriales pour assurer ce renouvellement.

* * *

Une des pierres d'achoppement à un urbanisme en prise effective avec les problèmes actuels tient à une répartition mal adaptée des compétences et des responsabilités des décideurs publics ; doublée d'obstacles à une coopération entre les porteurs de projets concernant plusieurs échelles. Encore aujourd'hui, le local (la commune et son maire) reste le pilier des interventions. Or précisément à cause de l'emboîtement des territoires c'est avec une visée d'ensemble qu'il faut envisager les opérations, faire l'aménagement. Ceci implique la recherche, à l'aide de textes, de moyens de coordination efficaces, dont les contractualisations qui commencent à se répandre sont un exemple.

La décentralisation offre une ouverture nécessaire à la remontée des demandes à la base, rompant avec les modèles « a priori » antérieurs. Mais elle peut être un piège si elle se referme sur un « local » étroit et égoïste. Elle n'a de chance de réussir pleinement que si elle devient le creuset pour un partenariat entre les différents acteurs des territoires : décideurs publics, entrepreneurs privés, habitants-citoyens.

Sans doute, l'espace, son bâti, sa gestion ne sont pas le tout d'une société et l'urbanisme n'est pas à lui seul porteur des chances de bien être social. Mais il est une condition de ce bien être. Aussi vaut-il la peine de se pencher sur les mécanismes de sa formation et de chercher à les améliorer... de manière durable !

* * *

Ce rapport décrira ainsi d'abord les évolutions des modes de vie, des emplois et des mentalités, puis positionnera ces évolutions dans la ville actuelle. Il décrira les modalités d'interventions publiques sur cette

ville à la fois comme un des éléments influents sur la forme urbaine et comme la recherche d'un instrument de régulation. On notera les décalages des outils actuels par rapport à ces évolutions, les recherches parfois trop limitées ou pas assez ambitieuses pour ne pas s'accompagner d'effets secondaires pervers, et enfin, on suggérera quelques pistes pour une évolution plus radicale de ces processus d'intervention.

Celles-ci déboucheront sur des « propositions » rassemblées synthétiquement à la fin de cette partie « rapport ».

Il sera aussi suivi de quelques « notes » sur des termes ou concepts nécessaires pour les développements mais qui en auraient alourdi la lecture. C'est la présentation de la signification habituelle du terme « développement durable », des échelles, périmètres et institutions relatifs à la ville, du terme « renouvellement urbain » et de quelques expressions dont le mot « ville » dont l'usage relié aux significations les plus diverses permet difficilement un débat clair sur le sujet.

Viennent ensuite des « dossiers », qui peuvent être lus indépendamment illustrant les thèmes évoqués ici sous des angles plus sectoriels avec des exemples et des références chiffrées.

I – Évolution des besoins, des modes de vie et des mentalités

Le devenir des villes est dûment fonction des comportements des habitants, de leurs besoins et de leurs aspirations, de leurs choix et de leurs évolutions.

Il n'est pas question ici de dresser un tableau exhaustif sur ces sujets, bien traités par ailleurs, mais de relever ceux des éléments qui se rapportent le plus particulièrement à l'espace urbain et à son organisation.

80 % des français vivent aujourd'hui sur des territoires urbanisés, même s'ils sont nombreux à habiter aux franges entre ville et campagne. Cependant, du fait de ce pourcentage déjà élevé, mais aussi en raison du rejet croissant de la ville, l'attractivité urbaine connaît une stagnation, marquée par une relative décroissance démographique.

Simultanément, on constate des mouvements variés, voire contradictoires quant au choix des localisations de résidence. La tendance de longue date des milieux aisés et en progression sociale d'avoir leur « chez soi » et d'être « entre soi », – accomplissant ce double rêve de l'individualisme contemporain et d'une homogénéité sociale protectrice – existe toujours et entraîne l'implantation de résidences dans des zones périphériques, vertes autant que possible, éloignées des centres, mais qu'ils souhaitent accessibles, automobile aidant (souvent au moins deux par foyer) grâce à des infrastructures payées sur fonds publics, soit en fait l'ensemble de la société. Cependant, d'autres tendances se dessinent, de plus en plus, et pour des raisons diverses,

notamment le souhait d'une installation (ou d'un retour) dans les places centrales, ou encore d'un habitat dans des quartiers anciens « de caractère » (comme disent les agents immobiliers), à condition, la plupart du temps, d'une remise en état, en particulier des espaces publics (encore payés sur fonds publics). Ce qui inévitablement pose la question du renouvellement urbain, de la rénovation des quartiers dégradés et délaissés, donc celle de la coexistence, complémentaire ou problématique, entre l'existant et le neuf.

Les choix de localisation de la résidence – ou les contraintes suivant la situation personnelle – se compliquent aujourd'hui en raison de plusieurs facteurs, dont la modification de la pyramide des âges, les comportements matrimoniaux, des jeunes, etc... Les personnes âgées, souvent seules, nécessitent de plus en plus des résidences proches des services, médicaux, d'accompagnement,... ; les structures familiales aboutissent à des demandes de tailles nouvelles de logements, notamment du fait des décohabitations. Ces demandes de relocalisation ont souvent abouti car on constate qu'entre deux recensements (8 ans) 30 à 45 % des ménages urbains ont changé de commune.

En raison des évolutions économiques, les dernières décennies ont été, pour une bonne majorité de la population, des périodes d'amélioration des revenus. Les ménages aisés ou mieux nantis qu'auparavant ont intensifié leurs souhaits de secteurs protégés, de lieux proches de la nature, de confort et d'espaces intérieurs plus vastes. Simultanément, ils ont amplifié des demandes d'équipements culturels et commerciaux, sanitaires et autres, et les facilités d'accès à ces équipements. Demandes d'équipements et d'infrastructures sont autant de points qui interpellent directement l'urbaniste et cela de manière multiple ; mais les choix d'équipements, les programmes et réalisations d'équipements relèvent certes de décideurs publics, les localisations ne peuvent être faites au hasard, car elles sont tributaires des disponibilités de terrains et, plus encore, des valeurs des sols. L'urbaniste qui participe à la planification des territoires intervient pour assurer l'harmonisation entre ces établissements et le reste de l'agglomération, dès lors que l'équipement a quelque importance.

Enrichissement, améliorations des conditions de vie ne sont pas le lot de tous, puisqu'au contraire d'une généralisation partagée, l'évolution de la société, ce que l'on appelle le progrès, s'accomplit en creusant un fossé entre riches et pauvres, et même un écart croissant entre ces grandes catégories de population. Or, si les distances sont grandes entre les jeunes ménages biactifs, travaillant dans les nouvelles économies (les HINK : « high income, no kids » : pas d'enfants et hauts revenus), les cadres supérieurs et autres qui s'inspirent du NIMBY (« non in my back yard » : pas à côté de chez moi) et les personnes seules, veuves, âgées ou chargées de famille, la question du logement présente un paradoxe : d'une part, les trois catégories de foyers vivent sur le même marché du logement ; d'autre part, paupérisation et marginalisation, et leurs séquelles de misère économique et de détresse sociale et morale, conduisent, non seulement à une cassure sociale, mais à une coupure physique entre les espaces urbains. Coupure à laquelle il est impératif de remédier pour éviter les tensions et les explosions sociales.

Déjà présentes, sources d'instabilité et d'insécurité, ces tensions ont toutes les chances de s'aggraver car, si coupures sociales et physiques sont bien là, l'ensemble des habitants, tous citoyens en principe égaux en droit, participent à une certaine culture commune, à l'éclosion d'aspirations nouvelles, notamment à celles de la qualité ainsi qu'à la nécessité et au désir de mobilité.

Les enjeux de la qualité, que l'on puisse se l'offrir ou non, sont compris par tous : il peuvent se décliner sur des modes multiples : qualité de la vie, qualité de l'air, de l'eau, qualité de l'alimentation, qualité des services,... On peut dire que, une fois qu'ont été globalement assurés les besoins quantitatifs, notamment par les dispositifs antérieurs en matière de logement, c'est bien l'exigence de qualité qui est dominante parce qu'elle est devenue synonyme de survie et de bien-être.

Les problèmes liés à la mobilité s'inscrivent dans toutes les dimensions de la vie urbaine : les activités professionnelles et la relation à l'emploi, les habitudes d'approvisionnement et d'aménagement intérieur, les activités d'éducation, de loisir, de culture. Des évolutions incessantes accompagnent chacune de ces activités, entraînant des révisions indispensables des systèmes de localisation des entreprises, des relations sociales entre employeurs et employés. Par exemple, si l'expansion du travail à domicile se concrétisait notablement, c'est toute la structure urbaine qu'il faudrait réviser. De même, les modes de scolarisation se modifient et les implantations des établissements scolaires ou universitaires ont été repensées. Ou encore, les activités de loisirs, sur place ou à l'extérieur, rendues plus importantes du fait des 35 heures appellent ici à des nouveaux aménagements, impliquent des enjeux complexes, ici de qualité de prestation de loisirs, d'hébergements, ou là de systèmes de transports capables d'assurer la réussite de ces déplacements, voyages et autres.

La mobilité, contrainte ou choisie, prend une place croissante dans la vie urbaine. La généralisation de l'automobile a contribué à l'extension des villes apportant des avantages à ceux qui ont pu véritablement choisir leur habitat ; mais avec de telles extensions, elle a aussi détruit bien des paysages, saccagé des espaces naturels, empoisonné l'atmosphère. Elle a aussi contribué à accentuer le clivage de ce qu'était l'urbanité. Or, imaginer que deux mondes puissent exister côte à côte alors que précisément une certaine accessibilité est ouverte à tous est illusoire, et ce d'autant plus que ces deux sociétés s'alimentent l'une l'autre comme les deux compartiments du sablier en termes sociaux. La ville où les marchés immobiliers sont présents crée des exclusions qui fondent l'autre ville. Les marchés fonciers élevés deviennent un ticket d'entrée qui repousse ceux qui ne peuvent le payer. Et cette ville apparemment agréable, équipée, aérée souvent verte impose un mode de vie basé sur la voiture (autre ticket d'entrée) créant des coupures et des pollutions principalement supportées par les plus pauvres, mais aussi par l'ensemble de la société. Ce qui nous concerne, c'est que ces deux villes sont en rupture spatiale. Les villes se découpent aujourd'hui en archipels socialement homogènes et dans lesquels se trouvent les cas d'exclusion et de dégradation urbaine les plus extrêmes. Le travail sur les situations intermédiaires, fonctionnant encore sur

les marges des mécanismes de marchés est essentiel car ce sont ces situations qui empêchent le basculement vers des solutions où seule l'assistance lourde est opérante. C'est pourquoi, dans ce rapport on observera avec la plus grande attention la situation sociale et économique de ces ménages, leur habitat, leur emploi, leurs loisirs, leur mobilité, leur fiscalité, le renouvellement et la modernisation des quartiers dans lesquels ils vivent.

Ce parti pris de s'intéresser aux cas intermédiaires est en décalage avec la pratique administrative courante, surtout dans le contexte post décentralisation dans lequel l'État se préoccupe de façon prioritaire des situations limites dans lesquels il est ou devient le seul intervenant public ; attitude qui lui donne de fait un rôle de rattrapage de situations créées par d'autres et rarement de prévention de situations à risques à venir.

Les constats décrits ci-dessus sont aussi une amorce de la prospective car nous constatons que les mécanismes de dérive vont dans le sens de l'accentuation des situations. Nous insisteront sur les décalages des interventions publiques (et en particulier de la fiscalité) qui, même s'il y a un affichage fort de politiques correctrices, ont aujourd'hui surtout une fonction curative et rarement de véritables remises à niveau : ainsi les logements sociaux se concentrent toujours dans certains quartiers où les écoles ont des effectifs plus lourds et des moyens plus faibles et où le cadre de vie est plus dégradé,...

L'accentuation du vieillissement de la population, la fragilité de l'emploi, l'étalement urbain sont des tendances lourdes qui fragilisent toutes les communes, et l'on note peu de tendances qui viendraient spontanément renouveler ou restructurer le tissu social.

II – Transformation de la ville et enjeux urbains

De la ville à l'agglomération

La ville d'aujourd'hui est bien plus une agglomération, une aire urbaine que la ville classique, avec son centre bien délimité, ses faubourgs et ses campagnes avec villages et champs alentours

Cette différence physique s'accompagnait de deux modes de vie très contrastés : celui des citadins et celui des paysans. La littérature et la peinture ont bien décrit cette opposition. Dès le début du 19^e siècle, on voit apparaître des espaces et des groupes sociaux intermédiaires : l'agriculture s'industrialise et l'espace rural se meuble de silos, de voies ferrées, d'usines de transformation, de mines et les périphéries des villes accueillent des industries sur des espaces jusqu'alors semi-ruraux (villas de bourgeois urbains ou maraîchages fournissant la ville proche). Il est intéressant de remarquer que dans les tableaux des peintres impressionnistes, plantant leurs chevalets dans une campagne à laquelle ils accèdent par le train, on aperçoit fréquemment une cheminée d'usine ou un groupement de

maisons. Se développent alors des urbanisations périphériques liées à ces usines ou induites plus tard par les premières gares de banlieues. Des villes naissent aussi à la campagne autour des mines, des grands carrefours ferroviaires ou routiers. Mais, jusque dans les années 60, la ville reste compacte, même si on peut y noter des « couronnes » successives qui s'enroulent autour d'un centre historique. Celui-ci garde ses fonctions centrales et les « banlieues », typées en quartiers populaires, industriels ou résidentiels, dépendent fortement de ces centres.

La situation contemporaine est plus diluée. Elle n'oppose plus la ville et la campagne. La ville traditionnelle s'est fortement étendue sur son espace environnant par couronnes de moins en moins denses, absorbant des villages ruraux. D'autres villages plus éloignés ont grossi en accueillant des urbains, utilisant les emplois et les services de la ville proche. Ces espaces périphériques ont acquis progressivement des fonctions urbaines attractives (centres commerciaux, établissements scolaires, voirie de desserte, espaces de loisir, zones activités modernes se développant dans des environnements paysagers...). On constate même que ces espaces périphériques, après s'être constitués de façon dispersée, commencent à s'organiser en se densifiant et en se diversifiant. Certains y voient l'émergence d'une nouvelle forme de ville.

On peut, au moins pour en fixer le vocabulaire, nommer les diverses parties de la ville ainsi constituée : un centre souvent historique, rénové depuis quelques décennies, lorsqu'il était partiellement dégradé et valorisé pour cette raison ; des couronnes successives, parfois en étoile, formées de banlieues aux configurations multiples, huppées, modestes ou pauvres, en ascension ou en déclin, institutionnellement découpées en communes et sur lesquelles l'action municipale a souvent renforcé les caractéristiques issues d'un découpage initial parfois anecdotique. On distinguera les premières et deuxièmes couronnes. Les premières couronnes ou faubourgs sont souvent issues du XIX^e siècle et marquées par des activités vieillissantes, une trame urbaine pas toujours attractive. Les deuxièmes couronnes sont nées après guerre. Elles associent grands ensembles et tissus pavillonnaires avec relativement peu d'espaces d'activités ; s'étant constituées avec les réseaux de voiries importantes, elles sont marquées par les mouvements pendulaires quotidiens des habitants vers les pôles centraux ou plus périphériques où ils trouvent emplois, commerces et loisirs. Au delà, on trouve des villes petites ou moyennes, plus ou moins éloignées et connaissant des destins opposés de grossissement ou d'extinction. Cet espace est nommé le « périurbain ».

Il a connu une très forte croissance depuis les années 1970 ; cette croissance se poursuit actuellement souvent à un rythme moindre sans que l'on puisse encore dire si ce ralentissement est le fruit des politiques publiques, de comportements des habitants ou de mécanismes de régulation économique dans lesquels les coûts induits de ces développements périphériques s'équilibrent avec la valeur que les habitants donnent au fait d'habiter « à la campagne ».

On définira ainsi principalement quatre types de tissus urbains : les quartiers centraux ou péri-centraux valorisés, les quartiers centraux ou

péricentraux dévalorisés, le périurbain valorisé et le périurbain modeste. Chaque type est défini par une situation géographique dans la ville, la présence de marchés immobiliers conditionnant son devenir et sa dynamique.

On distinguera donc parmi les quartiers existants entourant le centre historique certains pour lesquels les caractéristiques urbaines et les découpages institutionnels vont déterminer la faisabilité physique, politique et économique d'opérations de renouvellement et de restructuration urbaine. Nous remarquerons aussi dans la « ville émergente » périphérique à la fois des sites réservés aux marchés immobiliers d'excellence où les ménages recherchent un environnement de qualité et socialement homogène, et des espaces occupés par des programmes immobiliers (lotissements ou zones d'activités) plus modestes qui s'y localisent essentiellement du fait d'un foncier peu cher.

Dans ces vastes territoires, l'extension est désordonnée et a mêlé planification et aménagements publics limités, et implantations privées au gré des espaces vierges, des coûts fonciers supportables suivant les ressources des groupes et des individus et ce, sans cohérence urbaine. Le résultat est la dilution du tissu physique et surtout social ; la ville s'étend et les liens qui faisaient la ville se distendent.

Cependant, l'absence de liens traditionnels de cohérence interne ne préjuge pas des interdépendances entre les différents types de tissus urbains et de celles avec les espaces intermédiaires, agricoles, naturels et enfin celles avec les espaces environnants plus éloignés. Interdépendances manifestes entre lieux de résidence et d'emplois, entre implantations d'activités économiques et localités, entre présence d'équipements liés à la vie courante et habitats, etc... Ces interdépendances et interférences font que le devenir d'un secteur, d'un quartier, d'une commune, d'une implantation industrielle dépend et a des répercussions sur son environnement. Ces interférences ne sont aujourd'hui plus seulement fonctionnelles (accessibilité, réseaux, présences d'équipements et de populations et d'emplois favorables à l'émergence du projet,...), mais aussi de plus en plus qualitatives en termes de dynamiques, d'histoire, d'ambiances et d'images. Les groupes sociaux qui font la ville sont de plus en plus sensibles à ces paramètres.

Force est de constater aujourd'hui la forte prégnance des groupes sociaux les plus riches dans la structuration urbaine. Ils représentent une petite partie de la population (les « accédants » à la propriété sont concentrés dans le premier décile de revenus). Ce sont eux qui construisent les logements qui constituent la majorité des extensions périphériques, ce sont aussi eux qui rénovent les constructions anciennes dans les tissus existants valorisés. Par ces actes individuels, ils marquent les quartiers en créant une géographie des valeurs foncières. Les autres groupes sociaux utilisent la ville « d'occasion » créée ou marquée par ces valeurs. Ceci n'était pas vrai lors de périodes où la demande étant plus quantitative et les interventions publiques étaient dominantes, voire plus déterminantes.

Aujourd'hui la demande sociale est un solde résultant de ces transformations de la ville par ces groupes sociaux et les valeurs qui les animent.

Il serait erroné de considérer chaque partie urbaine comme pouvant se suffire à elle-même. Cependant la volonté d'autonomie constitue aussi aujourd'hui une des composantes forte des aspirations des populations, constituant un « communautarisme de fait » (fondé plus sur des choix par défaut, c'est à dire ne pas habiter dans des environnements que l'on refuse), et devient souvent également un communautarisme rigide autour d'une composante sociale, religieuse ou d'une activité ou un loisir,... Ce désir d'autonomie contredit d'autres aspirations qui font que ces territoires doivent s'articuler. Ces articulations nécessaires sont fonctionnelles, chaque partie des villes complétant l'autre et la renforçant. Cette complémentarité permet aussi de ne pas laisser aller à la dérive et éviter des situations extrêmes atteignant en priorité certains groupes sociaux, mais se répercutant très rapidement à l'ensemble de la population et des territoires : problèmes de sécurité, de friches urbaines sur des sites proches des centres et bien desservis, populations marginalisées et vivant grâce aux aides sociales,... Il n'y pas d'isolat au sens strict, même s'il y a des particularités propres à chaque quartier, gardiens ou garants d'une histoire. Le projet de ville est forcément commun, en tous cas partagé.

Les habitants interrogés souhaitent d'abord la cohérence du local (voir le dossier « évolutions sociales, évolutions urbaines et opinions publiques ») et en même temps sont de plus en plus attachés à la prise en compte des enjeux globaux. C'est un fait qui ne peut être jugé comme contradictoire même s'il se traduit dans les faits par des tensions. En revanche, on peut s'interroger sur la capacité des institutions, processus et procédures à prendre en charge ces tensions entre le local et le global. C'est en particulier là une interrogation sur les enquêtes publiques et la participation qui, en s'attachant trop à interroger l'individu isolé font remonter des réactions locales et de court terme en négligeant des discours plus construits provenant d'associations, de groupes ou d'individus plus informés ou formés.

Les habitants sont très inégalement répartis sur le territoire. Leurs accès aux différentes fonctions urbaines, travail, commerces, loisirs, éducation dès le primaire est souvent rendu difficile par l'éloignement physique. Pour résoudre les mobilités croissantes, les subies et les choisies, les acteurs publics, dont l'État, sont très impliqués dans la réalisation des grandes infrastructures qui se sont multipliées avec la généralisation de l'automobile ; politique insuffisamment balancée par une politique de développement des transports collectifs surtout sur la partie neuve de la ville. Le réseau routier a fini par imposer de fait sa trame, se superposant aux trames urbaines antérieures souvent au prix de cassures et d'empiétements défigurant les sites, habités ou non. Ainsi, ce réseau peut être analysé comme formateur de la ville contemporaine, de l'agglomération, voire de l'aire urbaine qui englobe le réseau de noyaux urbains périphériques.

Ce vaste territoire, le milieu urbain, désormais constitué, autour des villes les plus importantes (données du recensement de 1999) fait quasiment et nécessairement système.

Les milieux urbains, un système complexe

Le développement de cette ville périphérique (ou périurbain) ne peut pas être uniquement considérée comme une ville « en plus » qui se collerait à la ville existante en y ajoutant seulement ses propres défis tels que la prolifération de l'automobile ou la consommation d'espaces naturels et ruraux. Le système global que constitue la ville fait que les évolutions de chaque partie interfèrent avec les autres et les modifie.

Ainsi, cette ville périphérique rétroagit sur l'ensemble des territoires urbains. Le développement de l'automobile qu'elle incite s'impose aussi aux espaces centraux ou aux faubourgs où les autres modes de transports pourraient être assez facilement plus performants. Elle y impose un partage de la voirie au profit de la circulation automobile. Elle y impose aussi des nuisances rendant par exemple les faubourgs traversés par des infrastructures lourdes peu attractifs. Le développement de la ville périphérique éloigne aussi les quartiers centraux des espaces naturels et ruraux. Ces développements vident les tissus anciens dégradés, moins attractifs, des populations les moins pauvres qui auraient pu contribuer à leur renouvellement.

Il est important de pointer les mécanismes économiques, faisant système, qui créent artificiellement l'accès ou le barrage vers certains quartiers. Le dossier sur la « fiscalité » montre que ce n'est pas forcément le coût global (coût du logement + du transport + de la fiscalité locale) qui crée aujourd'hui un barrage, mais l'accès à une mise de fond initiale ou une stabilité spatiale ou professionnelle. Ce coût global est presque le même pour toutes les localisations, mais pour certaines il faut pouvoir financer un apport personnel initial qui ne peut être réuni par tous. De même, le logement HLM est prioritairement accessible à ceux qui habitent depuis longtemps une commune, ce qui limite la mobilité professionnelle, donnée pourtant essentielle de l'emploi contemporain. Une « prime » est aussi donnée de fait aux familles élargies stables (stabilité du couple, mais aussi accès aux aides ou héritages des ascendants,...). Dans le parc locatif privé, la relocation est toujours beaucoup plus chère que la location initiale, donnant encore une prime à la stabilité géographique.

La faible taille des communes françaises fait que rapidement les territoires communaux se spécialisent dans des types d'habitants et s'installent dans une situation de déclin ou d'excellence. Certains territoires urbains se retrouvent ainsi totalement marqués par une mauvaise image héritée de leur position, de leur histoire et par le début d'un désintérêt des groupes sociaux qui « font » la ville. Ils regroupent alors de plus en plus des populations en difficultés ou au moins plus modestes et des entreprises moins dynamiques, la fiscalité locale est alors en baisse, les charges liées à une population plus modeste sont en croissance ; on ne peut plus trouver localement les moyens et parfois la volonté d'un redressement. Il se crée alors des « spirales de déclin ». D'autres territoires sont aspirés de la même façon par des « spirales d'excellence » ; cette excellence s'exprime alors essentiellement par des marquages sociaux qui se traduisent par des valeurs foncières qui s'élèvent et créent des tickets d'entrée. Les territoires d'excellence ont en général des moyens financiers conséquents (la fiscalité

locale est proportionnelle aux valeurs locatives, elles-mêmes proportionnelles aux valeurs foncières, avec certes un correctif de taille, la taxe professionnelle, qui représente souvent la moitié de cette fiscalité). Et on peut aussi remarquer que les entreprises contemporaines sont elles aussi très sensibles aux ambiances et aux dynamiques urbaines que les communes correspondantes utilisent le plus souvent pour baisser leurs taux de taxes locales, ce qui rend ces territoires encore plus attractifs. Ces deux types de territoires s'éloignent alors physiquement et socialement l'un de l'autre.

L'existence d'un système urbain avec ses extensions s'est installé progressivement créant du territoire supplémentaire, celui de l'urbanisation périphérique. Les moyens de la remise à niveau des territoires qui en auraient le plus besoin ne leur sont plus affectés. La richesse fiscale collective est à la fois orientée vers les territoires les plus aisés où elle est en partie absorbée par une élévation assez artificielle des valeurs foncières et par la création de réseaux nécessaires pour desservir la ville périphérique. Globalement, cette ville diluée coûte plus cher, épuisant la richesse qu'elle pourrait consacrer à ses quartiers dégradés.

La multiplicité des institutions territoriales et l'éparpillement des pouvoirs et des responsabilités qui leur sont liés sont en partie la cause de ces dysfonctionnements : découpage de l'agglomération en multiples communes, financements des routes par les départements et les régions, diverses aides trop sectorielles de l'État,.... Le système institutionnel global constitué par ces institutions mal articulées par des découpages sectoriels et géographiques de compétences et de périmètres oriente de fait souvent les moyens publics vers des réalisations qui contribuent à cet éclatement et cet étalement, alors même qu'il ne sait pas bien créer les solidarités qui seraient nécessaires pour une cohésion urbaine. On peut donner l'exemple du financement des routes périurbaines par les départements. Ces institutions, dominées par le monde rural, financent assez naturellement les routes qui desservent les terrains que ces propriétaires fonciers périurbains veulent vendre à la ville, imposant à cette ville un étalement urbain qu'elle devra ultérieurement accompagner financièrement. Un autre exemple important est le financement national du logement, très déconnecté des territoires sur lesquels ils s'implantent et structurellement conduisant (on le montrera dans le dossier « aménagement, solidarité ») à l'étalement urbain et à une spécialisation sociale des quartiers.

Certains pourront dire que ces coupures urbaines ont toujours eu lieu et ne sont que le reflet admis des inégalités sociales, images elles-mêmes des inégalités humaines. Nous ne rentrerons pas dans un tel débat philosophique, mais nous remarquerons qu'une conception humaniste du progrès urbain ne peut accepter la création de territoires laissés pour compte socialement. Nous noterons aussi le gâchis humain et économique que représente la mise à l'écart de tels territoires qui ne sont plus capables d'offrir une situation sociale acceptable à une main d'œuvre non qualifiée, et l'inacceptabilité psychologique pour les habitants de ces quartiers de dépendre de subsides sociaux (même si ces « indemnités » des non actifs sont parfois aujourd'hui plus importants que les salaires que l'industrie offrait à d'autres périodes aux travailleurs non qualifiés). Très matériellement, il

faut mesurer le coût social et financier de la remise à niveau de quartiers et des ressources humaines des territoires que l'on aurait trop laissé aller à la dérive. Ces quartiers sont aussi en général bien localisés dans l'agglomération, ils représentent un potentiel foncier qu'une ville économe de ses espaces ne peut ignorer.

En même temps, on constate l'augmentation des nuisances locales et globales et la dégradation des grands paramètres de l'environnement : qualité de l'air, de l'eau, des paysages et des terrains agricoles,..., du fait surtout de cet étalement qui repousse les limites de la ville ou augmente les coûts du traitement des effluents ou du transports des matériaux. Augmentation des nuisances, moindre attraction de certains territoires réduits progressivement à l'état de friche, manifestent toutes deux et suivant leurs dynamiques propres que les phénomènes urbains, occupations d'espaces et organisation urbaine dans ses différentes dimensions atteignent des limites que le prolongement des tendances actuelles d'implantations et d'opérations projetées, réalisées et conçues dans une optique étroite, celle de la construction sans égard au contexte de leur territorialisation, aboutissent à des dégâts économiques, sociaux et environnementaux. Dégâts épuisant les propres atouts de croissance et de ressources de l'ensemble urbain et de son environnement. Chaque territoire de quelque échelle qu'il soit n'a pas une vision suffisante, les moyens ou les conditions d'efficacité qui permettent un progrès de développement optimal.

Les enjeux urbains et le « développement durable »

L'analyse des enjeux de la ville d'aujourd'hui montre ainsi que les progrès que l'on pourrait légitimement attendre du progrès technique et d'une période de paix sont en fait atténués ou anéantis par des limites. La ville formant un système complexe tel qu'il a été décrit ci-dessus met en relation des progrès, des améliorations de qualité avec des désordres constatables dans d'autres domaines et parfois à d'autres périodes. Ces effets systémiques touchent transversalement les domaines sociaux, économiques et environnementaux. En première analyse, il y aurait une concurrence et interrelation entre ces trois domaines, concurrence qui a du mal à faire l'objet d'une négociation claire car ils s'expriment sur des territoires différents ou à des échelles différentes ou encore à des moments différents. On montrera ci-après que les diverses actions publiques ont de grandes difficultés à articuler les causes et les conséquences dans trois situations :

– Quand les conséquences des progrès d'un domaine se répercutent dans un autre domaine, car les actions restent trop sectorielles. La décentralisation qui a privilégié les territoires aux dépens des actions, secteur ministériel par secteur ministériel, n'a pas encore gommé totalement cette sectorisation. L'urbanisme public a encore beaucoup de mal à sortir des champs traditionnels de la construction et des domaines tels que la sécurité, la santé, la culture et même l'activité économique ou la fiscalité lui sont encore souvent étrangers. On peut en particulier appuyer ce point en notant l'enchaînement transport/urbanisme : l'automobile et sa

généralisation ont conduit à l'étalement urbain ; l'action publique sur cet étalement urbain peut contenir cette dilution de la ville ; mais, pour que cette action urbanistique soit crédible, il faut aussi parallèlement promouvoir des modes de transport adaptés à cette nouvelle ville plus compacte et/ou plus multipolaire, transports collectifs, circulations douces,... Traiter ces deux domaines indépendamment ou les hiérarchiser dans le temps est inefficace.

– Quand il y a contradiction entre des enjeux locaux et des enjeux globaux. On a remarqué les progrès importants faits dans la prise en charge par les institutions locales des enjeux de proximités. Les conséquences de ces progrès sur des territoires plus importants (effet de serre, ségrégation sociale, étalement urbain,...) sont aussi bien identifiés par les acteurs responsables des grandes échelles. On peut constater que ces enjeux globaux ne sont pratiquement pris en compte localement que si la politique locale est convergente. En cas de contradictions, il y a la plupart du temps dissociation totale entre un discours général assez incantatoire et des actions locales dont la somme est en complète contradiction avec les enjeux globaux affichés. Nous montrerons en particulier dans le dossier « planification » que les procédures en cours, même avec les progrès acquis par les nouveaux textes de loi, (qui sont souvent plus des actualisations que des remises en cause) ne permettent pas cette articulation. Ceci est évidemment en contradiction avec une réalité dans laquelle les effets négatifs des externalités de certains progrès locaux sont aujourd'hui préoccupants et également très sensibles aux usagers qui exigent des pouvoirs publics à la fois la prise en compte des enjeux locaux qui les touchent directement et le respect de certaines règles de précaution et de prévention contre des risques à venir.

– Quand il y a contradiction entre des enjeux de court terme et de long terme. Les effets négatifs de certaines réalisations ne se font sentir qu'à terme. Une voirie périphérique ou une implantation commerciale ne génèrent de la ville périphérique que quelques années plus tard. Or ces conséquences ne sont pas prises en compte dans les études d'impact. Ces dérives sont d'autant moins sensibles aux acteurs publics qu'elles sont lentes (ce qui ne les empêche pas par leur accumulation d'être graves). Ces acteurs sont tolérants vis à vis de la dégradation ou de l'excellence d'un quartier car l'évolution est peu visible lors de son « temps » administratif, politique, ou technique. Pourtant, le résultat est souvent une situation difficilement rattrapable sans que l'on y consacre des moyens considérables, alors que l'enrayement de la situation n'aurait demandé qu'un peu d'observation et de faibles moyens.

Par exemple, pour illustrer ces situations, on peut citer le cas de l'occupation des terrains inondables, exposant les populations à un risque de survie, mais aussi souvent les reléguant aussi dans un environnement social dégradé, ceux qui en ont les moyens évitant ces situations. Le mouvement d'étalement urbain est souvent tellement fort que certains ne trouvent un foncier agréable à un prix abordable qu'en achetant leur pavillon sur ce type de terrain ; agréable jusqu'au jour où... La gestion de ce risque et la situation sociale est administrativement difficile à gérer, car il est lent, peu visible ; le

problème est à la fois technique, juridique et social et profondément ancré dans le fonctionnement du système urbain dans sa globalité.

La description de cette organisation des enjeux urbains montre que ceux-ci rejoignent ceux du « développement durable » appliqué aux écosystèmes généraux : « **le développement durable est le développement qui satisfait les besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la possibilité de satisfaire leurs propres besoins** » d'après le rapport Bruntland 1987 (voir la note ci après sur le « développement durable » qui développe cette notion, les principes et les méthodes qui lui ont été depuis attachés). Ce parallèle légitime l'interrogation concernant l'application de ce principe aux méthodes d'analyse et d'intervention sur la ville.

Rappelons ici les points essentiels des analyses et orientations que le développement durable introduit :

– Le rapport entre les progrès quantitatifs et qualitatifs du cadre de vie urbain et les externalités négatives que peuvent introduire ces progrès.

– La vision globale du territoire qui relativise les progrès faits sur un territoire si c'est aux dépens des territoires adjacents ou des territoires plus larges dans lesquels chaque territoire s'intègre. À ce titre le développement durable nous rappelle que les territoires urbains ne peuvent pas être vus de façon isolée par rapport aux territoires ruraux ou semi-urbains qui les entourent.

– L'approche systémique qu'il convient de développer tant dans les diagnostics que dans les interventions ou évaluations, insistant moins sur la mesure de quelques paramètres isolés que sur le fonctionnement du système complexe qui relie ces paramètres et qui les relie. Cette approche remet en question les approches sectorielles, pourtant très développées jusqu'alors dans les administrations pour des raisons d'efficacité et incite à examiner les fonctionnements urbains et à y agir à de nouvelles échelles pertinentes telles au moins que l'agglomération et la Région.

– C'est aussi la prise en compte de l'existant, environnement ou contexte dans lequel toutes les modifications du système se réalise. Pour ce qui est de l'urbain, les modifications sont souvent réalisées dans le parc immobilier neuf. L'approche systémique repositionne cette « offre » nouvelle comme un complément somme toute marginal par rapport à la masse de l'existant et invite à regarder cet existant non comme une masse inerte, mais un ensemble dans lequel des modifications importantes peuvent se passer, réagissant en particulier au « message » du neuf ou le conditionnant. Ceci introduit aussi l'importance des approches publiques « sur mesure » car ces situations ou l'existant interagit avec du neuf, face à une population dont l'accueil est la finalité, se présente de façon unique sur chaque site.

– C'est enfin la prise en compte des conséquences sur la ville future. Bien sûr, il est difficile de conduire une prospective urbaine au delà d'une durée d'environ 25 ans qui est l'horizon de la plupart des documents

d'urbanisme. Le développement durable nous incite à gérer la ville sur des horizons en introduisant les principes de précaution et de prévention. Est-on sûr par exemple qu'avec une énergie plus chère et plus rare, il soit raisonnable de laisser des populations modestes trop loin des centralités alors que l'on sait que leur budget global est limité ? Le terrain rural qu'elles consommeraient ne pourrait difficilement réversiblement retourner à un usage naturel ou rural. Vu sous un angle économique, on peut aussi constater la contradiction entre un horizon économique de toutes constructions urbaines sur environ 30 années et une durée de vie réelle qui voisine un ou deux siècles. Toute la ville fonctionne donc sur un capital bâti non comptabilisable. Or la durée de vie des bâtiments en question dépend de leur entretien et de la qualité de leur environnement. Laisser se dégrader un environnement obligerait à terme plus ou moins rapide de reconstituer des constructions et des quartiers par un effort collectif déraisonnable vis à vis du petit effort à faire pour maintenir en état ces territoires. La ville se présente ainsi comme un « milieu » dont la richesse est patrimoniale.

Si la ville fait système, la réponse aux enjeux ne peut se faire par des approches sectorielles répondant directement à chaque enjeu primaire enregistré. On recherchera plutôt à quelles règles de fonctionnement doit répondre le système urbain pour que concrètement il ne crée pas ponctuellement les dysfonctionnements décrits. On propose ainsi de soumettre la régulation publique urbaine à trois principes :

1 – Renouveler ou recycler prioritairement les espaces précédemment urbanisés pour éviter les fractures urbaines dès lors qu'ils sont entrés dans une spirale de déclin ;

(voir aussi dans la note ci-jointe sur « les mots de l'urbanisme » une recherche de définition du renouvellement souhaitable ; la note sur les mots de l'urbanisme rappelle aussi à quel point ce mot comme de nombreux autres concernant l'urbanisme sont à significations multiples, ces ambiguïtés étant souvent significatives d'usages variables par des milieux professionnels très morcelés ou encore d'usages dont l'ambiguïté est lourde de significations pour esquiver certaines évolutions nécessaires dans les pratiques)

2 – Limiter les développements périphériques non organisés sans croissance significative de population, si on peut en percevoir les difficultés de fonctionnement à terme ;

3 – Planifier les rapports de cette ville avec son espace environnant, à la fois en termes de consommation/destruction évitable d'espaces naturels et ruraux et d'échanges non maîtrisés de prélèvements de ressources rares et de rejets non assimilables.

Ces trois thèmes se rejoignent évidemment et s'articulent. Les mécanismes propres à chacun d'eux peuvent être évalués en termes de qualité de la vie, de bilan de sécurité et de santé, de reproduction dans la durée, de productivité économique, de bonne gestion des budgets publics.

Nous posons comme principe que de leur maîtrise découle une amélioration de tous les paramètres touchant les enjeux de développement durable. Bien sûr cette hypothèse est à approfondir et à vérifier sur le plan théorique et par des expérimentations grandeur nature. Ce sont aussi des conditions nécessaires, mais pas toujours suffisantes pour un développement durable.

Il faut aussi bien noter que ces trois enjeux indirects sont très relatifs à un contexte donné, celui que l'on constate actuellement dans les villes françaises. Dans d'autres contextes, l'étalement urbain ne serait pas forcément relié à l'augmentation des déplacements et à la production de gaz à effet de serre. De la même façon, dans d'autres sociétés un certain morcellement physique des quartiers n'est pas forcément négatif socialement ou encore on pourrait imaginer d'autres situations où les milieux urbains auraient une certaine autonomie par rapport à leur environnement naturel. Nous proposons une méthode où, plutôt qu'aborder chaque enjeu de façon sectorielle, car nous pensons qu'ainsi (voir les trois approches sectorielles transport, logement, loisirs présentées dans le chapitre suivant) aucun progrès ne peut vraiment être accompli, il faudrait au contraire inventer, grâce à des principes de ce type, des « modèles » de systèmes urbains (qui ne doivent pas être assimilés à des modèles formels, mais à une « approche systémique » de la ville associant plusieurs domaines pour créer des systèmes valorisants en réponse à des dérives dévalorisantes) dont on puisse vérifier a posteriori que globalement ils répondent le mieux possible et simultanément aux enjeux de la ville et permettent son amélioration et son développement.

III – Inadaptation des institutions et des procédures actuelles

Une série de lois viennent de poser en termes différents les problématiques des périmètres et des procédures d'intervention sur les milieux urbains. Ces textes témoignent d'une volonté publique forte de recalibrer les procédures en fonction d'un nouveau contexte. Ces textes issus des ministères de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, du ministère de l'Intérieur, du ministère de l'Équipement et du ministère de l'Agriculture (ces lois sont décrites plus en détail dans la partie IV) forment un ensemble cohérent, mais montrent aussi des incohérences de périmètres et des méthodes encore trop dispersées entre planification, réglementation, programmation, animation.

En particulier, demeure toujours le problème d'articulation entre l'initiative locale et le respect d'enjeux plus globaux, sensibles sur de grands territoires. Les documents d'urbanisme, relatifs à ces grandes échelles sont peu nombreux, anciens et quand ils existent les réalisations concrètes qu'ils proposaient ne se concrétisent pas ou que partiellement en réalisant des systèmes urbains fort différents de ceux projetés : les extensions urbaines sont

beaucoup moins denses, les réseaux routiers en revanche sont réalisés sans que les urbanisations les justifient et les réseaux de transports collectifs sont en retard. Les financements sectoriels étaient apportés par les Contrats de Plan sans qu'une vérification ait été faite par les services de l'État ou des Régions sur la cohérence du système urbain auquel ils participaient.

Les lois récentes, même si elles sont encore imparfaites, préconisant l'intercommunalité et la planification autour de projets, devraient faire évoluer la situation.

Il est alors intéressant de remonter à la genèse de ces pratiques pour mesurer les avancées et décalages qui demeurent.

Rappel des procédures d'intervention publique

Ces outils ont été hérités d'autres périodes qui, bien que proches dans le temps offraient des conjonctures très différentes. Entre la période de reconstruction de l'après-guerre, la mutation économique des trente glorieuses (55-85), la décentralisation de 1982 et la bulle immobilière qui l'a suivie et enfin, la récession de 1992 qui semble se stabiliser, la situation et les enjeux ont profondément changé. Autant les enjeux des années de croissance étaient, ou apparaissaient être, principalement des enjeux de développement quantitatif et de cohérence entre les logements, les emplois et les transports (production massive de biens soutenue par un État devenu souvent lui-même producteur), autant les enjeux plus récents sont des enjeux d'arbitrage entre des enjeux au moins apparemment contradictoires (entre environnement et économie, social et économie, environnement et social...).

On peut isoler d'abord les années 1945 à 1975 où l'urbanisme était dominé par la planification à la française et l'aménagement du territoire national (voir l'annexe « historique de l'intervention publique en urbanisme sur la période 1945-2000 »). Le développement urbain de chaque ville devait d'abord contribuer au redressement de l'économie et participer à l'armature urbaine française. Des négociations globales autour des services du Plan (en particulier les travaux du V^o Plan sur la ville) créaient une régulation économique entre production, investissement et redistribution (taux d'intérêt, capacité du secteur économique nationalisé, échelle mobile des salaires,...). Durant la période suivante, après 1965, on est passé d'une vision quantitative nationale à un urbanisme plus qualitatif qui ne pouvait être défini que localement ; le développement de chaque ville étant considéré comme endogène, tendance récurrente et renforcée en 1982 par la décentralisation de l'urbanisme presque exclusivement sur le niveau communal.

Durant toute cette époque, les principes qui sont devenus ceux du développement durable étaient ignorés, à la fois par une croyance aveugle au progrès technique qui allait résoudre les problèmes de nuisances, de transport et de logements, et par ce que l'on était confronté à des situations d'urgence. À cette époque, la production de voiries et de

logements neufs pour faire face à une population croissante et pour moderniser un appareil industriel et des réseaux de transports obsolètes était la préoccupation de tous les élus et techniciens de la ville d'abord au niveau national, puis au niveau local. Le livre de G.Mathieu : « Peut-on loger les français ? » ou les interventions de l'abbé Pierre rendent bien compte des urgences et des préoccupations publiques. La construction en masse, pour rattraper des retards ou des destructions, éclipsait toute approche qualitative. Etendre, moderniser la ville, lutter contre l'habitat insalubre étaient des impératifs absolus.

On notera bien la rupture de 1968 qui a aussi marqué profondément les démarches urbanistiques. On y trouve condensés à la fois, la montée de l'aspiration à la qualité urbaine d'une large classe moyenne (dont le respect de l'environnement), le constat par l'État qu'il ne peut pas accompagner par des équipements et de la gestion urbaine les ensembles construits depuis 20 ans, l'apparition d'une capacité à produire de la ville de la part d'une multitude d'acteurs privés se substituant peu à peu aux grosses structures de production mises en place après la guerre par l'État, l'apparition d'une classe de pauvres et de chômeurs dont on refuse l'existence... Le résultat est alors la transmission de la responsabilité de l'urbain au local (dans la France d'alors, la Commune), ce qui se concrétisera progressivement par une décentralisation des initiatives, puis en 1982, par une Loi introduisant une décentralisation très radicale. L'État ne garde que des grands équilibres économiques avec l'aménagement du territoire, les grands axes de communications interurbains et des financements urbains tels que le logement, les transports en commun, puis la politique des quartiers en difficultés. S'il en garde les enveloppes, la mise en œuvre locale ne se fait alors plus que par les collectivités locales. Imaginer que l'État, ou une autre structure supra locale, revienne pour interpellier ces communes sur des politiques dont les enjeux ne sont visibles qu'à d'autres échelles devenait dès lors un retour de l'État, posture qui semblait avoir été liquidée en 1968 et en 1981.

À partir des années 1985, on découvre les déficiences d'une approche trop productiviste : ségrégation sociale, nuisances, destruction des milieux naturels, perte de qualité des espaces urbains, coûts de la gestion urbaine.... Depuis les années 1975, le développement urbain s'était assagi, mais ces défauts se sont accumulés lentement de façon insidieuse : la ville continuait à s'étendre sans pratiquement plus d'accroissement démographique, les ménages et les entreprises se regroupaient suivant des critères sociaux dans l'espace urbain ; cette ségrégation entraînait pour certaines collectivités des crises financières profondes les empêchant de renouveler leurs tissus urbains, en particulier là où ce serait le plus nécessaire.

Malgré cette prise de conscience de dérives urbaines à travers les deux derniers recensements et un certain nombre de situations de ruptures extrêmes et très médiatisées (violences urbaines, pollutions, inondations, tempêtes...), la nécessité de la prise en compte d'enjeux qui dépassent le niveau local est encore très mal intégrée.. On a vu ci-dessus que les expressions d'enjeux supracommunaux sont difficiles. Il faut pourtant être clair : un maire n'a pas une vision d'ensemble d'un bassin versant

qui lui apportera une inondation et aucune procédure ne peut lui permettre d'interpeller les communes en amont, d'où l'intérêt opérationnel sur ce sujet des Agences de l'Eau. L'étalement urbain ou la ségrégation sociale sont bien le fait de politiques communales, approuvées par des majorités locales mais qui ne pourraient être comprises par ceux qui auraient une vision et une responsabilité sur un territoire plus large dans lequel ces communes se situent. Les discours restent souvent totalement incantatoires afin de ne pas bousculer certaines volontés locales et nous montrerons, dans les dossiers « planification » et « aménagement, solidarité, foncier » qui suivent, à quel point les méthodes employées encore sont inefficaces concrètement et même parfois nuisibles aujourd'hui (elles étaient assez adaptées en revanche aux objectifs et à la conjoncture de l'époque de leur conception).

La simple position de recherche de solutions négociées, ni autoritaire, ni irresponsable de la part de l'État, reste encore difficile à tenir.

Les limites des démarches « classiques »

Malgré les intentions, les démarches urbaines restent très classiques soit dans les textes, soit dans les pratiques. Dans l'avertissement, nous notions actuellement l'apparition régulière de textes législatifs, réglementaires, de circulaires,... Sur le terrain, nous observions aussi de nombreuses pratiques innovantes. Il est impossible d'en faire un point instantané, et entre des textes dont la logique paraît neuve et les pratiques qui s'ensuivent, il y a de formidables écarts, de la même façon qu'avec des textes anciens des équipes locales pouvaient mettre en œuvre des pratiques tout à fait nouvelles, souvent à la marge de la légalité par rapport à ces textes. Tenons nous en donc aux dynamiques et aux logiques des évolutions en cours.

Des approches trop sectorielles

Dans une période de forte croissance, c'est la logique de « l'offre » qui domine. Toute offre, même un peu décalée, dans ce contexte, rencontre une demande. L'ajustement qualitatif de cette offre est alors plus secondaire, l'urgence ou l'attente d'un logement, d'un mode de transport ou d'un terrain pour y localiser une activité conduisent à accepter ce qui peut être proposé.

L'efficacité a conduit aussi à massifier la production et à sectoriser et spécialiser les techniques. Si on constate que dans les différents secteurs, les méthodes sont plus pointues aujourd'hui qu'elles n'ont jamais été, ces approches trop sectorielles se retrouvent inadaptées à une demande plus qualitative. Or, la « demande » est en général une demande globale de « services » concernant et associant plusieurs secteurs ; de là, les décalages observés. L'intervention agit sectoriellement le plus souvent sur le neuf (accessibilité pour une voirie, social pour le logement, service pour un équipement...) de plus en plus au sein d'une ville existante ; ce neuf modifie profondément cet existant, à tel point que l'apport positif du neuf est souvent compensé par la modification, dans un tout autre sens, de cet existant.

Quelques exemples de limites politiques sectorielles :

Les déplacements

D'abord, dans le domaine **des déplacements automobiles urbains**, (voir études INRETS Orfeuil-Gallez : « Politiques locales et maîtrise des déplacements en automobile : une analyse des potentiels de régulation ») alors que toutes les études justifiant la création de nouvelles infrastructures ou d'amélioration de liaisons existantes ont reposé sur l'hypothèse de gains de temps pour l'utilisateur, on a constaté globalement une permanence des temps de déplacements quotidiens. L'amélioration du réseau viaire, avec des financements publics considérables, n'a eu pour conséquence que d'augmenter les vitesses de déplacements et ainsi, lentement, de permettre à certains urbains et aux entreprises de se localiser plus loin des centres, sans perdre davantage de temps dans leurs emplois du temps quotidiens. L'incidence de cette relocalisation est faible en terme de coût individuel (du fait d'un carburant moins cher et de revenus en progression) et semble compensée, au moins au départ, par un cadre de vie choisi (plus « vert » ou plus homogène socialement). En revanche, pour la société et pour les autres habitants, le coût induit est important et la décision politique de réaliser l'infrastructure repose sur une sorte de mystification technique. La ville ainsi distendue, pour ceux qui bénéficient de l'augmentation de mobilité automobile, ne leur permet pas d'augmentation d'accessibilité à des sites intéressants (équipements, emplois, amis,...), car l'ensemble de la ville connaît cet étalement. Au contraire, le fait que de nombreuses familles fassent simultanément la même démarche leur coupe le contact avec les espaces naturels et ruraux devenus fortement mités. Faut-il continuer à agir suivant ces méthodes et continuer de tels investissements ?

La dilution de la ville impose à la société des coûts non pris en compte dans la décision de réalisations techniques, soit que l'on n'ait pas mesuré cet effet de retour, soit que cet effet ait surgit assez longtemps après la réalisation de l'infrastructure (les premiers mois ou premières années, effectivement le gain a pu être sensible pour l'utilisateur), au delà de la période de mandat d'un élu ou de passage d'un technicien dans un poste. C'est certainement aussi l'effet d'une « bonne volonté » qui cherche par tous les moyens à réaliser quelque chose face aux embouteillages ou aux temps de transport prohibitifs. La « régulation par la saturation » est inversement une solution mal vécue. Remarquons ici que les calculs initiaux sont illusoire, que ces démarches sont irréalistes et injustes (ainsi que le montre les dossiers « transports » et « planification ») en l'absence de prise en compte des coûts induits sur le long terme. Il faut avoir à l'esprit que l'ensemble de ce processus est le transfert financier déguisé d'un budget public (habillé en gain de temps collectif) vers des bénéficiaires individuels (pour ceux qui sont allés vivre plus loin sans en payer totalement le coût).

Dans le contexte des années 1960/1970 où la croissance démographique urbaine imposait, sans modifier la densité, d'ouvrir à l'urbanisation des terrains plus éloignés, le raisonnement pouvait se justifier. Aujourd'hui, même s'il faut se réjouir d'une certaine qualité de la vie obtenue par une certaine dédensification de l'ensemble de la ville et une plus

grande présence de la nature en ville, on doit aussi regarder en face ce que cette dédensification sournoise entraîne, en particulier pour les budgets publics et l'accentuation du zoning social. Rappelons le rôle des découpages institutionnels et particulièrement l'importance des départements, dominés politiquement par le monde rural, dans la création d'une trame viaire équipant les espaces périurbains pour le plus grand profit des propriétaires, mais induisant des charges pour d'autres collectivités qui financeront ultérieurement les transports, les lycées accompagnant ces urbanisations.

Le logement

Le même mécanisme existe pour **le logement**. Le financement public du logement dit social consiste surtout à prendre en charge le coût du foncier sur des sites urbains chers, ce qui semble sain, car cette démarche conduirait à reconquérir et densifier les sites centraux. Mais comme pratiquement aucune condition de localisation n'est liée à ces aides, on constate soit un renchérissement des terrains sans justification liée à leur qualité (on a observé surtout en Région Ile de France, la pratique de charges foncières HLM, assurées par des financements publics, alors que les quartiers correspondants ne présentent aucune tension sur les marchés immobiliers et fonciers), soit pour trouver un foncier encore moins cher, une implantation des HLM dans des sites de proche couronne très dégradés, soit dans des sites très éloignés. Ces implantations y ont également bénéficié souvent d'un accueil politique favorable. Ces pratiques conduisent à une ville plus étalée et plus ségréguée, dans laquelle pratiquement seuls les logements sociaux HLM s'implantent.

La plupart des autres pays européens ont désormais séparé d'une part le logement pour les familles modestes soumis au marchés solvables (gérés éventuellement par des sociétés HLM), d'autre part un logement « très social » où les aides sont essentiellement d'accompagnement social et confiées comme telles à des associations chargées de l'ensemble du traitement social de leurs occupants. Ceci revient à reconnaître que le logement dans sa majorité est un problème urbain qu'il convient d'intégrer dans des problématiques urbaines. On trouvera dans le dossier « logement » des éléments de bilans montrant que les opérations HLM sont en général équilibrées sauf si elles se situent dans les zones sensibles où la charge de l'accompagnement social seule crée un déficit.

Une telle politique sectorielle nationale, aveugle par rapport à la nature des territoires, peut souvent apparaître comme la prise en charge par l'État de surcoûts fonciers induits par des politiques locales (dont on peut montrer que ces surcoûts, signes d'une grande attractivité profitent mathématiquement aux finances locales fondées sur les valeurs foncières et locatives). On peut aussi montrer que, suivant les situations, ce logement social financé par l'État, de par son intervention foncière, va agir sur le reste des démarches urbaines, et finalement peut détruire l'accueil social global dans le logement (en supprimant des logements sociaux de fait) ou contribuer à l'étalement urbain (voir dossier « aménagement »).

De plus, malgré les aides importantes investies sur des fonds publics devenus rares, en l'absence de stratégie territoriale, ces aides

peuvent ne pas forcément contribuer efficacement à l'accueil social dans le logement. Rappelons en effet que l'accès au logement social HLM n'est soumis à conditions de ressources qu'à l'entrée, par exemple en début de vie professionnelle. Des rentes de situation peuvent apparaître, alors que des ayants droit sont en attente et que d'autres besoins sociaux diversifiés sur les mêmes sites peuvent ne pas être aidés, comme par exemple, le logement d'urgence ou des logements spécialisés.

La situation sera la même tant que ces aides ne seront pas conçues comme des aides sociales ou des aides au foncier contractualisées énergiquement avec les collectivités locales sur des sites attractifs et contribuant à une meilleure organisation urbaine, sur la base des trois conditions du développement durable décrites ci-dessus. Sinon, il y a certes la production de logements sociaux, mais avec une faible efficacité par rapport aux moyens investis et le même État qui prône d'une main la lutte contre l'étalement urbain et la ségrégation sociale y contribuerait de l'autre.

L'ouverture de terrains à l'urbanisation

Un autre exemple est la façon dont fonctionne le mécanisme **d'ouverture de terrains à l'urbanisation** par le biais des documents d'urbanisme réglementaire (SDAU ou POS ; demain les SCOT et PLU). Ces documents abordent la construction exclusivement sous un angle juridique en autorisant ou en interdisant la construction. Ils partent d'une prévision d'accueil de population ou d'emplois suivant une certaine densité et en déduisent le nombre d'hectares supplémentaires à urbaniser. Ces prévisions sont en général surévaluées dans le but souvent de faire baisser les prix par une offre élargie (ce qui était compréhensible dans une conjoncture de croissance urbaine continue). Quelques années plus tard, les hectares prévus sont effectivement urbanisés, mais avec une densité beaucoup plus faible. Si les prévisions démographiques sont tenues, on observe que le schéma est révisé avant son terme et que d'autres zones naturelles ou rurales sont ouvertes à l'urbanisation. Le résultat non voulu, contraire au développement durable, est bien clair. En toute légalité, le document d'urbanisme a permis l'étalement urbain qu'il entendait contrôler.

Les espaces verts et les grands équipements

On montrerait la même chose pour **les espaces verts ou d'autres grands équipements**. Ils peuvent être programmés pour un certain accueil de population qui ne se réalisera pas si les documents de programmation qui les prévoient n'intègrent pas des processus de contractualisation globaux : une aide ne serait apportée pour ces équipements que dans la mesure où la collectivité locale introduirait plus d'accueil social (soit l'existence de logements à coût faible ou modéré quel que soit le statut d'occupation : HLM, locatif public ou privé,...) dans le logement ou ouvrirait son urbanisation à une construction diversifiée et réduirait l'étalement urbain.

Domaines divers, dont la « politique de la ville »

D'autres champs sectoriels sont concernés par des phénomènes qui se déroulent dans la ville : l'enseignement, la sécurité, l'exclusion

sociale. Bien que ces champs soient extérieurs à ceux traditionnels de l'urbanisme, ils y sont doublement reliés. D'une part les difficultés rencontrées dans ces domaines sont très liées, et de plus en plus, aux milieux urbains dans lesquels ils se déroulent (sans que la relation soit encore bien explicitée, ce qui serait un champ d'études et de recherches à explorer) et, d'autre part, la dégradation de ces champs est un marquage du fonctionnement urbain conditionnant les valeurs foncières et immobilières, donc la faisabilité des opérations neuves, l'entretien du patrimoine immobilier existant, les mouvements de population et ceux des entreprises.

La tentation des approches sectorielles est grande. Elle touche même des politiques qui se souhaitaient au départ globales comme celle de la « **politique de la ville** ». Elle ne souhaitait pas se positionner comme une politique additionnelle, mais comme un volet social transversal, mais elle a cependant du mal à tenir cette ambition. Elle hésite à se définir comme une politique d'agglomération, et sa position par rapport au « renouvellement urbain » se situe le plus souvent dans l'acception de la rénovation des parcs HLM, que dans celle de la restructuration mixte et diversifiée des quartiers.

Il faut aussi remarquer que **l'action foncière**, politique éminemment transversale car elle relie toutes les politiques sectorielles conduisant à l'occupation du sol par la valeur unique qu'est le prix de ce sol, est un manque important des politiques urbaines actuelles.

Pas de lien réciproque entre le local et le global

L'homme moderne vit dans son quartier, mais son travail ou ses loisirs se déroulent souvent à une échelle régionale ou même internationale. Les systèmes économiques, sociaux et environnementaux auxquels il appartient fonctionnent à tous ces niveaux. À chaque échelle correspond assez systématiquement une institution. Mais, pour satisfaire un besoin s'exprimant à un de ces niveaux géographiques, il faut associer plusieurs institutions. Or, dans le même temps, les enjeux apparaissent comme contradictoires d'une échelle à l'autre. Par exemple le développement économique d'une commune peut se traduire par une pollution émise qui va toucher l'ensemble d'un espace urbain ou la richesse créée va engendrer des disparités fiscales ou sociales. Comment faire converger ces pouvoirs publics nombreux vers la prise en charge d'une politique globale du développement durable ?

L'essentiel des interventions en urbanisme contemporain devraient dépasser les territoires locaux parce que la plupart des phénomènes urbains se situent à des échelles plus globales (voir ci-après la note sur « les échelles et périmètres, le local et le global, le gouvernement et la gouvernance »). Les documents d'urbanisme territoriaux, dont les règles ont été définies dans les années de croissance (en particulier la Loi d'Orientation Foncière de 1967 qui a défini les bases du Code de l'Urbanisme) et prévoient très mal l'articulation entre les nombreux acteurs qui aujourd'hui interviennent sur l'espace urbain.

Dans le dossier « planification » nous montrerons que dans la pratique la planification a progressivement déconnecté les différents niveaux de gouvernement des territoires. La planification socio-économique nationale à la française et l'aménagement du territoire sont restés longtemps généraux ou cantonnés aux grandes régions, sans s'articuler à l'organisation urbaine. Les documents d'agglomération ont été peu utilisés et lorsqu'on regarde en détail leurs mécanismes, même dans les plus récents, on découvre qu'ils n'ont pratiquement pas d'effets sur les territoires qu'ils concernent. D'ailleurs les documents communaux se font pratiquement en toute liberté par rapport aux enjeux plus globaux s'exprimant à des échelles plus larges.

On souligne aussi le faible poids des « porteurs à connaissance ». Ce sont des documents par lesquels l'État devrait communiquer à la collectivité en charge de son document d'urbanisme, ce qui pourrait découler des Lois et enjeux nationaux. L'État pourrait aussi y être le lieu de médiation avec les autres collectivités adjacentes ou englobantes. Les lois successives confirment que « les collectivités publiques harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace » (art. L.110 du CU) et que le « porter à connaissance » n'est qu'un document d'« information » (art. L.121-2 de la SRU) dont les conséquences ne pourraient se traduire que s'il y avait violation grave des lois de la République. Ceci incite peu les représentants locaux de l'État à développer les conséquences des enjeux voisins ou globaux et plutôt à attendre d'éventuels recours de particuliers, d'associations ou d'opposants politiques sur lesquels les juges des Tribunaux Administratifs statueraient.

Les enjeux ne revêtent pas la même gravité suivant l'échelle à partir de laquelle on conduit l'observation. Par exemple la diversité sociale ou la mixité des fonctions, ou encore la présence d'espaces naturels, sont des phénomènes dont l'importance varie suivant l'échelle à laquelle on les observe. On peut citer aussi l'effet de serre dont les causes ne peuvent être attribuées à un territoire communal particulier, mais chaque petit territoire y contribue. Le débat est le même lorsque l'on parle de l'accueil total d'habitants ou d'emplois sur une agglomération ou de la part sociale dans le logement, ou encore de l'étalement urbain... Un petit territoire peut très bien ne pas se sentir concerné par ces sujets, il suffit que ses voisins s'en chargent.

Chaque micro-territoire n'a pas forcément vocation à recevoir une égale proportion de chacune des fonctions urbaines. C'est pourtant cette conception qui semble actuellement l'emporter pour réguler les disparités territoriales. On a vu des opérations annulées parce qu'elles ne comportaient pas le bon pourcentage d'espaces verts ; la solidarité s'exprime dans les différentes lois récentes par une proportion uniforme de logements HLM (outre que ce n'est pas une garantie absolue d'accueil social par le logement – voir le dossier « logement » – certaines implantations sont évidemment inopportunes et la solidarité interterritoires ne peut pas se limiter à ce ratio). Les territoires urbains ne sont pas non plus statiques, leur histoire ou leur localisation peut les mettre en situation d'être demandeurs d'aides ou porteurs d'une dynamique d'excellence particulière.

On peut aussi remarquer que la plupart des réalisations de programmes d'aménagement significatifs, en particulier pour réaliser des

opérations de renouvellement ou de structurations périphériques, supposent aujourd'hui que des moyens publics soient mobilisés ; mais le principe d'autonomie fait que cette participation est facultative tant pour la collectivité sur laquelle l'opération a lieu que pour les collectivités proches (solidarité). Personne n'est alors responsable de la faisabilité des programmes. Aucune règle aujourd'hui ne précise comment des partenariats peuvent se définir. Parfois on voit des collectivités locales dégager des moyens importants pour prendre en charge ces opérations ; d'autres fois des collectivités, même plus riches, refusent cette prise en charge et font appel à l'État. Dans certaines politiques l'État apporte son aide sans vérifier préalablement la capacité des collectivités locales pour cette prise en charge,... Comment dès lors inscrire dans des documents d'urbanisme des opérations dont la faisabilité est aussi aléatoire si ces documents ne se préoccupent pas du réalisme de ces opérations ?

De telles questions se posaient moins dans les années où ces procédures ont été conçues. D'une part, l'État omniprésent pouvait seul coordonner les programmations sur plusieurs échelles. D'autre part, la croissance urbaine forte faisait que toutes les opérations envisagées dans les documents de grande échelle se réalisaient dès lors que l'on ouvrait des terrains à l'urbanisation. Ce n'est plus le cas, la faisabilité des opérations, surtout celles de renouvellement urbain, supposent impérativement des partenariats importants et complexes que des documents de programmation, qui ne parleraient que de l'ouverture des sols à l'urbanisation, ne peuvent contribuer à faire apparaître.

Mauvaise prise en compte des nombreux acteurs publics

Le paragraphe ci-dessus décrit les difficultés de lier le local et le global, chaque niveau étant également porteur d'enjeux spécifiques de son échelle de fonctionnement. Ceci était plus facile dans les années de croissance, lorsque l'État était seul interlocuteur des communes.

Aujourd'hui, en France, les collectivités publiques présentes sur le terrain de l'aménagement urbain sont beaucoup plus nombreuses. On peut cependant toujours les répartir en deux niveaux principaux : le local et le global. On pourrait dire que d'un côté, le global est représenté par l'Europe, l'État, les Régions, les Départements et les Intercommunalités (Agglomérations et Pays), et de l'autre le local est formé des mêmes Intercommunalités (locales par rapport aux plus grandes collectivités territoriales) et des Communes. Cette multiplication des acteurs ne rend pas le débat local/global plus facile. Théoriquement, les lois de décentralisation ont affecté des « blocs de compétences » à chaque niveau de collectivité. Mais ceci est un peu illusoire par rapport à la gestion et à l'aménagement global de l'espace dont aucune collectivité ne peut vraiment se désintéresser. On ne peut que souhaiter une simplification et en même temps une meilleure responsabilisation de niveaux de collectivités dont la pertinence par rapport aux sujets traités est évident. L'agglomération physique et l'intercommunalité institutionnelle devraient mieux se correspondre ; la Région est aussi un échelon intermédiaire bien positionné par rapport à l'Europe

(propos encore plus évident dans les pays d'Europe à structure fédérale) et aux réseaux de territoires intercommunaux.

Si ces niveaux sont bien fondés institutionnellement, ils peuvent élaborer chacun à leur niveau, un « projet » qui situerait les enjeux de « son » échelle. Pour cela, il faut une structure politique et une équipe de techniciens pour mettre ce « projet » en forme. Ce n'est que par la formalisation claire de ces niveaux que pourraient être, ensuite, mises en place des contractualisations. Aujourd'hui on doit observer la faiblesse de structuration de certains niveaux et l'absence de règles d'articulation entre eux. Plus précisément, on constate très récemment des tentatives de formalisation de ces articulations en particulier à travers la LOADDT (Loi d'Orientation et d'Aménagement Durable du Territoire) qui définit les Contrats de Plan État-Région du Plan en cours et inaugure des volets territoriaux qui relient ces Plans avec les Projets d'Agglomération ou de Pays, et la SRU (Loi Solidarité et Renouvellement Urbain) qui définit des schémas de Cohérence Territoriale qui conditionneraient effectivement certains éléments de constructibilité des documents locaux à des éléments du document d'agglomération : desserte par les transports collectifs, approche globale de l'étalement urbain,... Ces coordinations sont encore timides dans chaque Loi et de plus, ne se coordonnent pas avec les démarches issues des autres Lois.

L'État, chargé des cadres procéduraux et réglementaires, très impliqué dans des financements majeurs par lesquels passe l'essentiel des systèmes de solidarité et dont les méthodes sont souvent plus adaptées à une production d'opérations neuves qu'à la gestion et au rééquilibrage de mécanismes présents dans l'existant, est très interpellé dans ces problématiques urbaines nouvelles.

Les procédures récentes ont du mal à intégrer ces multiples acteurs entre lesquels les enjeux de développement durables risquent de se diluer : certains acteurs plus locaux sont en contact directement avec les habitants et sont ainsi plus à l'initiative des opérations, d'autres comme les agglomérations, l'État (la Région ou l'Europe) parfois plus porteurs de ces enjeux à des échelles globales ont du mal à faire valoir leurs préoccupations à l'acteur local que certains reconnaissent comme le seul porteur de légitimité et d'initiatives. Ces acteurs « globaux » ne peuvent pas se cantonner dans des rôles de « guichet » en attente de projets locaux. Ils doivent avoir des projets à leur propre échelle. Mais alors, qu'elle est leur légitimité, leur hiérarchisation, leurs mode d'action propre, en particulier si leur projet se heurte à celui du local ? De nouvelles modalités sont en grande partie à inventer.

Devant la multiplicité de ces acteurs, on constate aussi la tentation de les spécialiser. Ainsi, on affecterait plus à certaines collectivités un rôle de régulateur, de garant, voire de censeur et à d'autres un rôle de partenaire de projet. Le premier rôle est perçu comme plutôt négatif, le second positif. Ce partage n'apporte pas les simplifications escomptées mais crée une tension qui ne permet pas de synthèse entre ces deux rôles. Faudrait-il, par exemple que la Région se lance dans une concurrence effrénée avec les autres Régions pour attirer des entreprises, quitte à ce que les conséquences

sociales de cette concurrence soient prises en charge par l'État et les Communes ? Faut-il aussi que les Agglomérations se chargent du renouvellement urbain et que les Communes et l'État gèrent les conséquences sociales et économiques de ces opérations ? Ce tableau très succinct et subjectif rend cependant compte d'une évolution tacite de spécialisations dont on constate l'inefficacité. Les deux démarches doivent nécessairement être intégrées dans un nombre de collectivités plus réduites et plus responsables.

Collectivité	Rôle réglementaire (négatif)	Rôle de cofinanceur (positif)
Commune	xx (POS/PLU)	x
Agglomération	x (SDAU/SCOT)	xx (?)
Département		?
Région		xx (contrat Plan)
État	xx (DTA/porter à connaissance)	x (?)
Europe		xx

xx : rôle prioritaire ; x : rôle secondaire ; ? : rôle facultatif

Dissociation planification – faisabilité

Lorsque l'État intervenait seul (ce qui avait d'autres inconvénients que la décentralisation a enrayés) il pouvait à la fois afficher dans des documents d'urbanisme des projets et juste après en assurer la faisabilité et même contribuer à leur réalisation.

Dans la situation actuelle, on observe la concomitance de documents d'urbanisme d'agglomération prévoyant la mise en œuvre des trois conditions du développement durable énoncées auparavant ci-dessus et en même temps des urbanismes locaux totalement en discordance sans que les règles de cohérence entre ces deux échelles soient appliquées, non pas du fait de ceux qui « surveillent » cette cohérence, mais du fait de l'absence de précision dans les textes de la façon dont elle doit s'appliquer (le Code de l'urbanisme dit que « les collectivités publiques harmonisent, dans le respect de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace » art.L.110. Comment ceci s'applique ?). L'étalement urbain et la ségrégation sociale continuent et rapidement les documents d'agglomération doivent être révisés pour constater et tenir compte de ces désordres.

Ceci est dû à l'absence de règles de cohérence entre les niveaux globaux et locaux de planification. Mais, même si les acteurs du local et du global souhaitent conduire des politiques convergentes à travers leurs documents d'urbanisme, les opérations qui concrétisent ces politiques ne se réalisent que si elles sont économiquement possibles. Or, nous constatons (voir le dossier « aménagement, solidarité et foncier ») qu'aujourd'hui il y a des contradictions fortes entre le court terme et le long terme : les opérations qui se réalisent au jour le jour parce qu'elles sont immédiatement faisables sont des opérations particulièrement négatives dans une perspective

de développement durable et inversement des opérations de renouvellement urbain souhaitables sont pratiquement impossibles à monter, très longues à mettre en place et à accompagner. Nous distinguerons donc trois types d'opérations, les deux premières étant celles des opérations qui se réalisent sans nécessité d'intervention publique :

– Les premières sont soit des opérations en sites urbains valorisés centraux ou péricentraux. Le foncier y est cher car les sites sont attractifs. Ce sont souvent de petites opérations car le tissu urbain est en général très occupé. L'opération type est une construction de quelques logements ou d'un immeuble d'activités tertiaires entre deux « héberges » (ou « dent creuse » entre deux pignons). Cette opération ne suppose aucun investissement d'aménagement ou d'équipement préalable. C'est une opération de construction dont les éléments du bilan sont bien connus. Il y a toujours des acteurs pour réaliser ces opérations. Ce sont souvent de jolis « projets urbains » bien dessinés et bien intégrés. Pourtant, leur bilan social et urbain peut poser problème. Ils sont construits sur des terrains vides de « beaux quartiers » ou se substituent aux immeubles les plus modestes accueillant la population également la plus modeste finalement souvent chassée. Le quartier ainsi « amélioré » voit ses prix fonciers et immobiliers monter.

– Les secondes sont des opérations périphériques dans des sites agréables. Le terrain d'origine rurale est souvent peu cher. Il existe un marché solvable qui permet ces opérations. Les premiers occupants ont souvent fui des quartiers péricentraux qui se dégradaient lentement pour trouver là un nouveau cadre de vie plus agréable et souvent socialement plus homogène. La conséquence de ces opérations est à la fois la consommation d'un espace rural périurbain, la perte pour des quartiers existants d'une population dynamique qui aurait pu y réinvestir, et surtout la constitution de quartiers nouveaux qui rapidement exigeront des acteurs publics, en les mettant devant le fait accompli, des équipements lourds (voiries, transports collectifs, lycées,... financés sur des budgets publics, lesquels auraient pu servir à des opérations de renouvellement urbain).

– Les troisièmes sont justement ces opérations de renouvellement sur des quartiers en cours de dégradation. Il n'y a pas de marché immobilier ou suffisamment peu pour que des opérations diversifiées ne viennent pas compenser le vieillissement du bâti et de la population. (On considère que si les marchés de l'ancien sont d'environ 30 % au dessous du coût du neuf, aucune opération ne se fait sans un fort soutien public). Cependant, le foncier, sans être cher est à un prix élevé (plus en tous cas que le foncier périphérique). Les équipements et la voirie devraient aussi être rénovés. Ces quartiers ne sont pas uniquement ceux de la « politique de la ville », même si souvent ils les incluent. Ces derniers sont parfois la pointe la plus dégradée du secteur urbain lui conférant sa plus mauvaise image. Ces quartiers ne sont pas du ressort uniquement du renouvellement urbain, les dimensions sociales et sécuritaires de l'action publique y sont dominantes.

Pour réussir ces opérations, elles doivent être ambitieuses et de grande ampleur pour en renverser l'image et agir en profondeur. Ce sont

aussi des opérations à risques car le renouvellement urbain est un scénario dont l'issue n'est pas assurée. Les acteurs locaux sont assez réticents à ce renouvellement qui peut vouloir dire des bouleversements de la vie quotidienne, une menace réelle ou ressentie face à des changements, réticences souvent relayées par les élus. Ces opérations sont situées sur le territoire d'une commune, mais leur histoire (ce sont souvent des quartiers ayant accueilli les populations et les activités qui ont fait la richesse de toute une agglomération), leurs caractéristiques (ils accueillent encore souvent des populations modestes et des activités qui ne pourraient trouver place ailleurs à proximité des centres sur des terrains aux valeurs foncières limitées) et les conditions du montage de leur renouvellement, les positionnent au cœur d'une agglomération. Si les documents d'agglomération savent bien montrer la nécessité de ce genre d'opérations (La « ville renouvelée » à Lille, les « faubourgs » à Toulouse, les « chais » à Bordeaux, Gerland ou Vaise à Lyon, Euroméditerranée à Marseille, Meurthe-Canal à Nancy,...), le document et le scénario un peu formalisé de leur conduite reste à inventer. Ce sont donc des opérations difficiles politiquement, techniquement et financièrement. Les outils urbains existants permettent mal leur programmation et leur prise en charge, d'autant qu'ils font souvent la part belle aux deux types d'opérations précédents.

L'État a montré sa difficulté à accompagner les grandes opérations d'urbanisme récentes, même celles qu'il a impulsées : Euroméditerranée ou les sites stratégiques de la Région Ile de France : Seine Amont, Plaine Saint Denis ou Mantois. Le bilan méthodologique de « grands aménagements » dans lesquels il y aurait des partenariats de plusieurs niveaux reste à établir.

Il est intéressant à la lumière de l'analyse de ce « manque » d'examiner le domaine des « risques naturels » qui semble en première approche totalement régalien : il ne faut pas faire prendre de risques trop importants aux populations et en conséquence, il faut interdire de construire par exemple dans les champs d'inondation. Deux circulaires de 96 et 98 des ministères de l'Environnement et de l'Urbanisme sont à juste titre plus nuancées. Elles proposent plus une négociation ou un arbitrage entre les risques encourus et les conséquences socio-économiques de certaines implantations. Quelle est le rôle des urbanisations exposées ? Le risque est-il mortel ou matériel ? Que faire de ces terrains s'ils ne sont pas construits ? Au cours des travaux préparatoires, un représentant de la Mairie de Marseille a présenté leur organisation où seraient traités simultanément les risques sociaux, de sécurité publique des quartiers difficiles, les risques technologiques et naturels, incendies, inondations avec les mêmes services, pris en charge de façon négociée entre l'agglomération de Marseille et l'État, en examinant dans chaque cas les moyens nécessaires pour la prévention, les précautions et les secours en cas d'urgence.

Faiblesse du rapport solidarité-fiscalité

L'inégalité des territoires se traduit aussi par une forte disparité des recettes fiscales locales. Les écarts absolus de charge pour des sites urbains vont facilement de 1 à 5 sur une même agglomération pour un

logement équivalent ou pour un investissement immobilier semblable. Ceci contribue à rendre certains sites très attractifs et dissuader de rester sur d'autres. Si les fiscalités nationales ont tendance à diminuer, les fiscalités locales augmentent continuellement. Ceci accroît l'importance de l'enjeu fiscal.

Or, les fiscalités locales sont peu transparentes. Les budgets locaux sont constitués pour un quart environ d'une fiscalité sur les habitants, un autre quart sur les entreprises et l'autre moitié d'une dotation de l'État. Celle-ci est attribuée suivant des ratios complexes censés représenter de façon objective les charges de la Commune. Vient s'y ajouter un budget des intercommunalités attribué par l'État pour encourager la création de ces structures. Aussi, entre ce que l'habitant paye et ce qu'il peut recevoir de la part de la collectivité qui l'accueille, le lien est ténu. Ceci est renforcé par l'absence de revalorisation des valeurs locatives qui servent de base à cette fiscalité (depuis 1961, et malgré une actualisation calculée mais non appliquée en 1991). Un logement HLM est ainsi plus taxé qu'un pavillon ancien. Un logement de banlieue participe beaucoup plus aux charges collectives que des logements centraux bien que ces derniers se soient beaucoup valorisés aujourd'hui et soient souvent occupés par des habitants beaucoup plus aisés. Les fiscalités locales qui s'appuient sur la seule valeur locative (et peu pondérée sur la taille ou les revenus familiaux) sont aussi très critiquables. Une personne âgée vivant dans son ancien logement, avec un revenu devenu modeste a une charge fiscale disproportionnée et peut difficilement changer de domicile. La fiscalité locale est ainsi peu lisible et souvent injuste. Des tentatives de réforme échouent régulièrement. Pourtant, cette fiscalité est la base de l'amélioration du cadre de vie urbain.

Ce contexte est alourdi encore par les évolutions urbaines qui en brisent la logique préexistante. On peut justifier le poids important, dans la fiscalité locale, de la taxe professionnelle (TP) payée par les entreprises par le fait que celles-ci utilisaient beaucoup les réseaux de voiries, occupaient un espace important et surtout que cette manne permettait à des équipes municipales de prendre en charge des équipements et des logements sociaux destinés aux ouvriers de ces entreprises industrielles. Aujourd'hui les entreprises qui financent la TP se situent dans des quartiers anciens valorisés alors que les quartiers habités par des populations de plus en plus modestes se déindustrialisent. Pour conserver un revenu fiscal constant, ou qui devrait augmenter face aux charges croissantes de ces quartiers, les municipalités dont les bases d'imposition régressent, ont tendance à augmenter les taux de TP, ce qui souvent a pour effet de faire fuir les entreprises. Les seules entreprises intermédiaires ou de services qui s'y implantent sont ou devraient être pratiquement défiscalisées en évitant les écueils reconnus aux « zones franches urbaines ». La fiscalité locale n'a plus le rôle régulateur qu'elle avait. (Notons aussi encore que la non actualisation des valeurs locatives accentue ces phénomènes).

On voit cependant apparaître des intercommunalités à TP unique partagée qui corrigeraient ces dérives. Mais la création de ces TPU étant volontaires, bien qu'étant encouragées par une prime d'État, elles ne

se mettent en place que lorsque les municipalités peuvent toutes gagner à s'associer. Le résultat est que les communes les plus riches en potentiel fiscal ont en fait peu de charges et inversement celles qui auraient des charges très lourdes du fait de la présence de populations modestes et éventuellement de participation à des opérations de renouvellement de leur tissu urbain ont des revenus faibles ou au moins en baisse. L'État cherche par une pondération de ses dotations à compenser ces évolutions, mais sans vraiment y réussir. Et plutôt qu'une mise à contribution systématique de l'État pour assurer ces rattrapages, ne serait-il pas plus juste de s'ancrer dans les causes de ces déséquilibres et d'agir d'abord sur les solidarités locales ? C'est bien localement, au niveau des agglomérations, qu'il y a des transferts de populations riches et modestes, des relocalisations d'entreprises, elles aussi riches ou modestes. Le rôle de l'État devrait ne venir qu'en complément second après cette solidarité locale. Or, pratiquement aucun texte ou processus ne définit des cadres et outils possibles de mettre en œuvre cette solidarité.

Plus encore que la fiscalité locale directe, la motivation d'installation d'un ménage sur un site est liée au budget global constitué par le prix du logement + le coût du transport + la fiscalité locale. Il peut aussi être mis en face de ces coûts les services apportés par la collectivité. Très peu d'études portent sur ce budget global. Dans le dossier « fiscalité », nous rendons compte d'une rare étude montrant sur quelques villes françaises que la somme des coûts de transport et de logement est pratiquement constante en valeur absolue. Ce résultat est quelque peu paradoxal car les ménages qui se sont éloignés sont souvent des ménages modestes qui n'ont pas pu payer un loyer ou une acquisition centrale. En fait, ils n'ont pas pu satisfaire aux conditions de vente ou d'achat (25 à 30 % des revenus maximum) et cependant, ils payent ce handicap par des coûts urbains induits équivalents.

L'ensemble du dossier « fiscalité » et « budget » est ainsi à remettre à plat. (voir le dossier « budgets des ménages et fiscalités des collectivités territoriales »)

Absence de prise en compte du temps long

Si la pratique des études préalables et des études d'impact s'est bien diffusée pour appréhender, les conséquences d'une opération dans de nombreux domaines, social, environnemental, financier, l'effet à long terme des actions opérationnelles est encore peu abordé.

La question est simple : « si on construit aujourd'hui un logement, une rocade, un centre commercial,... qui semble aujourd'hui nécessaires, quel sera son effet à terme, c'est à dire que deviendra la construction et qu'elles répercussions aura-t-elle sur son environnement sur une longue durée ? Quelles seront les opérations induites ? »

Si on avait rajouté un volet « conséquences à terme » aux études d'impact, cela aurait condamné nombre d'ensembles de logements, rocades, ou centres commerciaux,...

Dans un contexte où la croissance est plus faible, la démographie pratiquement stabilisée, après une bulle spéculative qui a artificiellement gonflé les constructions, l'impact d'une construction dépend fortement des répercussions de cette construction sur son environnement, parfois plus que de la réalisation elle-même, surtout si on entend mesurer cet effet sur le long terme. Inversement, lorsque l'on définit des qualités de service, il ne suffit plus de mettre en relation des réalisations avec ces services, comme si on était en ville nouvelle, une simulation doit être faite pour justifier que des réalisations à définir auront bien l'effet voulu, avec le minimum possible de moyens (particulièrement de moyens publics) engagés.

Méconnaissance de l'utilisation stratégique de la qualité

La qualité urbaine a été un thème récurrent ces dernières années dans certains services de l'État. En particulier, il faut noter tout le travail fait autour du « projet urbain » à la Direction chargée de l'Architecture ou autour des démarches qualitatives de développement dans les « agendas 21 » ou les « chartes d'environnement » de la Direction à la Qualité de la Vie et des services qui en ont pris le relais. Dans tous ces cas, des services de l'État ont fait la promotion d'une réelle qualité conduite localement soit en en rendant compte, soit en lui apportant des aides.

Nous avons noté l'importance de cette qualité urbaine, souvent insaisissable, mais essentielle pour expliquer les déterminants des marchés qui contribuent à structurer la ville contemporaine.

En rapprochant le travail fait dans le domaine de la qualité et la remarque ci-dessus, nous pouvons noter le « manque » d'articulation entre la qualité de la forme urbaine ou de l'environnement et leur contribution positive ou négative à la structuration urbaine vue sous l'angle du développement durable. Ce manque peut être grave s'il aboutit à promouvoir avec des moyens importants des projets qui contribuent à la ségrégation urbaine ou à l'étalement. Les « beaux projets » sont souvent ceux qui bénéficient de moyens importants et de marchés porteurs en zone centrale et, ceux qui, en périphérie, contribuent à l'étalement urbain. Ces quartiers sont souvent promus en s'appuyant sur des arguments environnementaux : présence de la verdure, paysages, voiries douces, ... Les aides apportées par les acteurs « globaux » devraient être conditionnées par la prise en compte de leurs enjeux de qualité et cette dimension intégrée dans la négociation. Les acteurs locaux savent en général très bien le rôle de cette qualité dans les opérations qu'ils montent, en choisissant vers quel type de ville ils veulent aller. On ne comprendrait pas l'aveuglement des autres acteurs sur cette partie essentielle de la négociation sur la stratégie urbaine. On a effectivement vu beaucoup de projets locaux montés avec beaucoup de moyens et ne pas atteindre leurs objectifs parce que ceux-ci s'intégraient mal à leur environnement social ou physique. Ceci est vrai à la fois pour des opérations de logement social dans des quartiers qui les acceptent mal, ou dans des quartiers « populaires » qui craindraient l'implantation d'autres types d'habitat. Le suivi de la qualité de l'insertion et de l'adaptation, jusqu'aux

détails formels, par des objectifs qualitatifs (architecturaux et environnementaux) partagés, est impératif.

Un travail méthodologique sur ce sujet permettrait de sortir de ces ambiguïtés.

IV – Perspectives et Orientations

Le présent chapitre définit des principes, pointe des manques et met en parallèle des perspectives de nouveaux outils ou des études et recherches à conduire. Une fiche finale reprend ces orientations sous forme de « propositions » de façon plus synthétique.

Les nouveaux principes

Rappelons les « manques » décrits dans la partie précédente :

- actions trop sectorielles ;
- mauvaise liaison entre l'aménagement local et les enjeux plus globaux ;
- faible articulation entre les multiples acteurs. Les « globaux » en deviennent des « guichets » ;
- absence de lien entre planification et faisabilité des opérations ;
- contraste de fiscalités contraire aux enjeux de renouvellement ;
- non prise en compte du temps long ;
- la « qualité » traitée comme « un surplus » et non comme un paramètre de contractualisation.

À partir de ces manques, on peut esquisser quelques orientations :

- Mettre au point une **planification plus large** (associant plus de domaines tels que santé, sécurité, formation,...) et traitant simultanément des **projets**, de leurs **faisabilités** et des **partenariats** convergeant vers ces faisabilités.
- Se dégager des indicateurs, actions et financements sectoriels et s'engager dans des **méthodologies de projets sur les systèmes urbains** : diagnostiquer le fonctionnement de systèmes urbains, agir sur ces systèmes, évaluer les résultats. L'action publique s'intéressera alors plus aux « stocks » de constructions (c'est à dire aux tissus urbains) qu'aux seuls « flux » de constructions neuves.
- Donner la priorité aux opérations répondant aux 3 priorités de développement durable énoncés : **renouvellement urbain**, **structuration** des zones peu denses périphériques, **articulation de la ville avec ses espaces naturels et ruraux environnants**, ce qui suppose souvent des interventions créant un renversement de tendance, de « grand aménagement ».

- Développer des **contractualisations sur mesure reposant d'abord sur des solidarités locales et remontant vers des collectivités plus larges**, si ces solidarités ne se révèlent pas suffisantes. Privilégier lors de ces partenariats l'amorçage des opérations susceptibles de créer des dynamiques, en réintroduisant la qualité et les changements d'images. Ceci interroge les façons d'intervenir des services de l'État.

- **Exprimer à chaque échelle de territoire ses enjeux spécifiques et construire à partir de ces enjeux un projet de territoire à débattre et partager** avec les autres structures responsables des autres échelles ou des territoires adjacents.

- Orienter les moyens vers ces nouvelles méthodes : moyens en **recherche** pour mieux connaître les systèmes urbains (liens local/global, effets des externalités, recherche-développement, observation-évaluation des nouvelles pratiques) et en **formations** de techniciens, la plupart d'entre eux devant partir d'ici les prochaines années.

Les nouvelles lois

De nouvelles lois réagissent aux dysfonctionnements repérés.

La Loi de simplification administrative du territoire français (Loi Chevènement) du 12 juillet 1998 propose surtout d'élargir l'échelle des périmètres de gestion des territoires en créant des « communautés de communes » (plutôt dans le monde rural) et des « communautés d'agglomération » complétant les « communautés urbaines » gérant collectivement des milieux urbains avec des ressources fiscales partagées et des aides renforcées de l'État.

La Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durables du Territoire (LOADDT) ou loi Voynet du 25 juin 1999 introduit une nouvelle méthode de planification et de contractualisation autour des schémas de Services Collectifs (« propose le passage d'une logique de l'offre à celle des demandes, par une approche en termes de services qui met désormais l'accent non plus sur les seuls équipements mais également sur les usages et les formes de pratiques qui sont appelés à se constituer autour, au sein des territoires vécus » extrait d'une brochure DATAR, « Aménager la France 2020 » ; elle introduit aussi un volet territorial s'appuyant sur les « pays » et les « agglomérations » les invitant à bâtir des projets de territoire et à en contractualiser les moyens de réalisation avec leurs partenaires.

La Loi votée le 13 décembre 2000 dite de « Solidarité et Renouvellement Urbain (loi Gayssot-Besson ou SRU) rénove la loi d'urbanisme de 1967 et propose aux collectivités locales, à une échelle qui serait celle des agglomérations ou des aires urbaines, d'harmoniser les politiques d'urbanisme, de logement et de déplacements. En matière de planification urbaine, elle reste cependant proche de la loi de 1967 qui permettait aux collectivités locales de définir le droit des sols sur leur territoire. Elle

incite cependant à ce que les documents d'urbanisme ne soient pas seulement des règlements d'urbanisme mais l'expression d'un projet.

Il ne faut pas oublier la Loi d'orientation agricole qui introduisait l'idée que l'activité agricole pouvait être autre chose que la seule production alimentaire et pouvait s'élargir par des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) à l'entretien des espaces, l'accueil des populations et diverses activités liées, pour aménager l'espace rural en liaison avec le monde urbain proche.

Le point commun entre ces lois est la prise en compte de périmètres plus pertinents par rapport aux fonctionnements urbains et la définition d'un projet sur ces nouveaux périmètres. Elles restent cependant très sectorielles se calant sur la compétence de chaque ministère dont elles sont issues, en proposant des moyens qui sont la redistribution fiscale pour la première, la contractualisation sur une durée de Plan (6 ans) pour la seconde et principalement le droit à construire (ou l'interdiction de construire) et plus généralement l'occupation du sol pour la troisième. Les associations d'élus (Fédération nationale des agences d'urbanisme, Association des maires des grandes villes de France, où ont eu lieu des débats longs et difficiles concernant la SRU), ainsi que les organisations professionnelles ont souligné les incohérences de périmètre, de calendriers et de méthodes proposées à travers ces lois par chaque ministère. Posons plutôt que ce sont des étapes vers des processus plus intégrés. Mais ceux-ci ne peuvent pas être simplement le collage d'approches sectorielles ; la méthode d'intégration des ces approches est en elle-même un exercice nouveau et complexe qui reste à inventer. Ce rapport en explore quelques pistes.

Orientations plus détaillées

Les propositions qui suivent ont été faites dans **une période de grandes évolutions des pratiques, des réglementations, procédures et financements de l'urbanisme, en particulier pour ce qui est de l'action de l'État.**

Dans ces conditions, il est difficile de formuler des propositions précises qui seraient vite dépassées ou contredites par des textes d'application en instance d'élaboration. Cependant, un renouvellement profond des règles et des pratiques se met en place progressivement. Il est alors opportun que les services, les structures d'études, les élus et les chercheurs explorent des nouvelles voies et bâtissent un champ de règles et de pratiques cohérentes. Ainsi, sans se substituer aux travaux législatifs et aux consignes des ministères, les orientations qui suivent recherchent surtout la mise en œuvre d'une **cohérence transversale d'ensemble à ces démarches portant sur les procédures publiques.** Ces orientations pourraient alors s'inscrire dans certains textes à venir. Elles pourraient aussi parfois proposer de mieux articuler certaines démarches de différents ministères encore très sectorielles ou de différents praticiens (juristes, techniciens des transports, de l'aménagement, du social ou de l'habitat, des financements publics ou des bilans d'opérations,...) spécialistes de

démarches très cloisonnées et, en se plaçant dans une vision plus prospective, suggérer quelques pistes de recherche pour les ministères concernés (et plus particulièrement ici pour le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement).

De plus en plus, la pratique de l'urbanisme repose sur **des démarches d'initiatives locales conduites suivant des processus locaux sur mesure**. Un autre champ de propositions porte sur ces savoir-faire locaux qui n'ont pas forcément besoin d'un cadre législatif national normalisé.

En remarquant qu'il existe déjà beaucoup de travaux de recherche décrivant les mécanismes urbains, en termes surtout socio-économiques, mais aussi, peu de synthèses et peu de travaux sur les outils de mise en œuvre, les propositions faites ici sont surtout **des propositions de recherche-développement**. Partant de l'idée que la période actuelle est une période de profonde mutation des sujets traités et de mise en porte à faux des pratiques administratives centrales et locales, il est prioritaire de tester en vraie grandeur des méthodes nouvelles portant sur la mise en œuvre d'un développement plus durable. Ces propositions pourront être développées dans le cadre des nouveaux services du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement traitant de l'évaluation environnementale et des études économiques.

Les orientations ci-après doivent surtout être prises comme des voies à expérimenter. Les actions en urbanisme interviennent sur un système complexe dont on ne peut facilement mesurer définitivement les effets a priori de mesures nouvelles.

Les orientations vont d'abord suggérer de replacer un urbanisme parfois trop fortement focalisé sur des échelles microlocales, sur un aménagement du territoire à des échelles plus larges où se situent des enjeux devenus essentiels. Immédiatement derrière se situeront des propositions qui justement tendront à relier une planification locale plus stratégique et dynamique à ces enjeux globaux et à des partenariats et des contractualisations correspondants entre les opérations intervenant à ces différentes échelles. Cette dynamique sera spécifique de chaque territoire. On ne peut plus avoir un modèle unique, et, en même temps un échange de savoir-faire entre ces territoires s'impose pour mieux maîtriser des mécanismes dont la structure est cependant semblable sur tous les sites. En particulier, on insistera sur le fait que les mécanismes fonciers, qui étrangement ont presque totalement disparu des dispositifs publics, en sont un ressort important. Finalement on proposera des pistes de recherche en insistant sur une plus forte implication de cette recherche dans la mise au point de processus opérationnels relatifs à ces pratiques émergentes.

Mieux ancrer la planification locale dans l'aménagement du territoire régional, national et européen

De nombreux enjeux de l'aménagement urbain ayant des répercussions locales sont en fait, soit des enjeux nationaux ou même universels

(effet de serre, réussite économique, gestion mesurée des budgets publics, protection des espaces naturels et ruraux, gestion sociale des populations vulnérables,...), soit les conséquences au niveau national d'une somme d'interventions locales (étalement urbain, ségrégation sociale et spatiale, implantation des activités économiques, budgets des collectivités territoriales, qualité de la vie, gestion des risques...). Il est alors important d'ancrer l'une à l'autre les deux échelles globale et locale de territoire.

Alors que la méthode descendante, à partir de l'État lors de l'après-guerre a eu une certaine efficacité dans les domaines où elle s'appliquait (production de logements en quantité, création de réseaux de transport nationaux, modernisation de l'appareil économique,...), les nouveaux enjeux ne peuvent plus entrer dans une telle mécanique : les acteurs globaux sont multiples (au moins l'Europe, l'État, la Région, le Département et sans compter les acteurs privés industries nationales et multinationales, fonds de pension, grands opérateurs parapublics ou privés,...) ; les acteurs locaux sont aussi multiples : la commune et l'intercommunalité, (qui paraît plus pertinente que la commune, et le sera encore plus si elle s'institutionnalise, mais devra vraisemblablement toujours travailler avec les communes) ; les nouveaux enjeux se laissent mal traduire en équipements ou constructions ponctuelles et sont beaucoup plus des gestions d'équilibres dans chaque contexte bien spécifique.

Les résultats des politiques de planification réglementaires ou de contractualisation par Plans successifs de 5 ou 6 ans, portant sur des listes d'opérations à cofinancer, ont montré leurs limites. Les intentions annoncées dans les rapports de présentation des documents d'urbanisme, dans les Programmes Locaux de l'Habitat, dans les Plans de Déplacements Urbains ou dans les contrats de plan et même contrats de ville (gestion sociale des quartiers) n'ont pas empêché la poursuite de l'étalement urbain, de la ségrégation sociale et la difficulté de renouveler les quartiers les plus dégradés. On ne sait pas correctement articuler des exigences globales avec le développement urbain local. C'est pourtant une question qui s'impose rapidement lorsque le citoyen découvre que nombre de préoccupations de sa vie quotidienne dépendent en fait de ces enjeux globaux. Par exemple l'effet de serre auquel tout le monde contribue, ou la sécurité alimentaire, sont des enjeux que le fonctionnement local appréhende très mal. Pour mettre en relation le global et le local, il faut inventer de nouvelles méthodes.

Pour cela, on peut proposer :

– **La relance d'une planification socio-économique globale sur les grands territoires** (agglomérations, pays ou régions) où se jouent les principaux enjeux de développement durable et où se décide la valeur des principaux indicateurs socio-économiques (taux d'intérêt, politiques des salaires, déficits publics, arbitrage entre les ressources et la fiscalité du patrimoine et du travail, fiscalité de l'énergie, niveau des politiques de précaution, contraintes réglementaires...) Ce niveau de décision est aujourd'hui au moins partagé entre l'Europe, l'État et les Régions. Cette démarche était très contrôlée par l'État français jusqu'en 1980 (X Plan). Les ajustements sont actuellement plus dispersés et la régulation non stabilisée. C'est pourtant la

base de toute politique d'aménagement du territoire jusqu'au niveau local, surtout si elle doit prendre en compte les arbitrages du développement durable et associer aux décisions les acteurs socio-économiques concernés. On sait par exemple à quel point les politiques de logement et d'aménagement dépendent des taux d'intérêt ; les politiques d'infrastructures des budgets publics et les politiques foncières ou de protection de capacités à y accumuler du capital en concurrence avec des investissements productifs ; on sait le poids économique de quelques politiques de prévention et de précaution...

– Des fiscalités vertueuses :

Le principe du « pollueur-payeur » appliqué à la ville consiste à influencer les attitudes par les tarifs, d'abord en faisant payer le vrai prix des nuisances engendrées, et au delà à orienter les comportements par ces tarifs. (voir le dossier « transports »)

À ce titre, il est souhaitable de mieux taxer les carburants en y intégrant le coût des infrastructures, du bruit et des maladies liées aux pollutions, le coût d'usage de l'espace, le coût des coupures urbaines, le coût de l'étalement urbain pour les autres usagers,...., jusqu'à arriver à des attitudes correspondant, par exemple pour l'effet de serre à une restriction de l'usage de l'automobile acceptable et conforme au niveau de nos engagements internationaux. Si les centres commerciaux périphériques, par exemple, prenaient en compte le coût des infrastructures pour les atteindre, le coût des carburants pour ces longs déplacements, le coût de la ville périurbaine qui les accompagne, le petit surcoût d'investissement du commerce central (foncier, livraison, intégration,...) serait absorbé.

On pourrait envisager aussi une **fiscalité propre aux terrains périphériques constructibles mais non construits** qui prendraient en charge au moins une partie des équipements suscités par les urbanisations futures (qui en général sont imposés par la suite aux collectivités publiques). Cette « vérité des prix » ne dissuadera pas les ménages qui voudraient absolument s'installer dans le périurbain, mais cela remettrait à égalité de chances un foncier central pour lequel les habitants payent les équipements qu'ils ont déjà et le foncier périphérique où les habitants ne payent rien mais où la collectivité leur apporte en général gratuitement ou presque, progressivement, les réseaux qu'ils demandent.

Dans le même ordre, on devrait **faire entrer impérativement dans les « études d'impact » les conséquences à moyen et long termes des implantations**. Par exemple, un centre commercial périphérique ou une rocade routière vont induire la construction de tissus urbains dont le coût doit être imputé à ces opérations (ce qui en général les condamnera et reportera le projet sur des terrains de renouvellement urbain déjà équipés).

Il serait aussi utile de **remettre à plat les « valeurs locatives »**. Cette réforme est prévue depuis 1967. Elle a été ajournée en 1991. Sa non-actualisation privilégie beaucoup les implantations centrales valorisées et un peu les implantations périphériques et pénalise très fortement le logement récent des quartiers peu ou pas valorisés (souvent le logement social). Les écarts de fiscalités locales ainsi obtenus peuvent justifier des prix fonciers très contrastés, la ségrégation sociale et conduit à l'étalement urbain.

L'État a aussi la capacité de distordre la **fiscalité nationale** (TVA) pour privilégier des activités qui lui sembleraient dignes d'être promues. Ainsi, la modulation de la fiscalité pourrait s'appliquer à l'aménagement urbain ou à certains types de logements, au transport urbain, à la création d'espaces de loisirs urbains,... en y adjoignant toujours une contrainte de diversité, de mixité et de localisation par rapport à la partie dense des agglomérations.

On devrait aussi **augmenter considérablement les crédits publics consacrés au renouvellement urbain**. Ceci ne veut pas dire forcément alourdir le poids des budgets consacrés à la ville. Au contraire, on peut constater que déjà du côté des structures supralocales, des sommes considérables sont affectées au développement local. Avec des aides souvent moindres, on pourrait peser efficacement sur des décisions locales afin d'inciter au respect du développement durable. Il faudrait surtout assurer une meilleure « traçabilité » des financements publics, en les engageant de façon localisée sur des enjeux très précis (la LOADDT parle de « services »). Mais beaucoup de financements ne sont pas ainsi accompagnés et l'on constate que des financements de logements contribuent à l'étalement urbain ou à la dédensification de quartiers ou encore que des sites bénéficient d'aides régionales ou nationales sectorielles – autoroutes, hôpital,... de façon privilégiée alors que ces mêmes territoires refusent par ailleurs par exemple d'assurer un minimum de diversité de l'habitat. On examinera plus loin comment cette dotation globale pourrait être mieux affectée stratégiquement aux divers territoires. Les méthodes de « projet » préconisées par l'Europe (ou par les ouvrages traitant de Réforme de l'État) devraient être généralisées avec des diagnostics et des évaluations systématiques par rapport à des enjeux mieux décrits. Par exemple les articles de principe, l'article L 121-1 de la future SRU ou les articles 1 et 2 de la LOADDT sont trop elliptiques pour être applicables et opposables à une opération ponctuelle, alors que la somme de ces opérations ponctuelles, accumulées sur de longues périodes, s'oppose à ces principes.

Cette utilisation stratégique des moyens pourrait s'affecter principalement sur les dispositifs d'animation d'élaboration de projet et sur le foncier vu sous l'angle de la mesure et de la participation aux prises de risques et à l'amorçage des opérations.

– Le développement de guides explicatifs de la « position » ou du « projet » de l'État :

La complexité urbaine est telle que le seul affichage des principes du développement durable, du respect des sites et paysages, des risques, des espaces agricoles, de la localisation de l'emploi et des lignes de transport, n'est pas suffisant pour prendre position sur l'acceptabilité d'une opération qui ne changera qu'à la marge les grands équilibres de l'existant. Si les principes généraux de l'État ne sont pas accompagnés de « lignes guides » (à l'image des « guide lignes » anglaises) pour expliciter, en comparaison avec ce qui se fait sur l'ensemble du territoire national, ce qui est acceptable en relation avec ces grands objectifs, l'application de ces principes abstraits n'est souvent suscitée que par l'éventualité d'une attaque juridique par une association qui estimerait

qu'il faut les interpréter autrement, attaque soumise finalement au jugement aléatoire d'un tribunal administratif.

De tels guides pourraient être mis en cohérence avec des guides équivalents à mettre en place au niveau européen (ce que l'Europe amorce, en particulier à travers son SDEC), voire même au niveau régional (ce qui se fait dans les Länders allemands ou les Régions belges,...).

En particulier, on peut proposer de développer tout ce qui mettrait en relation des réalisations concrètes (opération d'aménagement, logement, infrastructure, équipements, commerce, loisirs, financements divers...) avec leurs effets prévisibles suivant le territoire sur lequel ces opérations s'implantent. Il existe aujourd'hui, plus qu'hier, des approches techniques sectorielles. Le CERTU (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Transport et l'Urbanisme), financé par l'État, attentif aux demandes des collectivités territoriales et aux professionnels, émet des guides techniques très documentés, mais encore très marqués par la vision positive de l'ingénieur qui vise à ce qu'une réalisation réponde directement et immédiatement à son objet. L'effet inverse peut apparaître dès lors que la réalisation modifie l'environnement dans lequel elle se situe et ceci peut se révéler dans le temps moyen ou long. Les politiques urbaines doivent s'inspirer des résultats des interférences possibles de l'existant avec les opérations nouvelles.

Cette proposition rejoint l'esprit des « schémas de services collectifs » de la LOADDT, qui sur le territoire national ou un territoire régional explicitent les exigences de l'État.

On propose ici qu'il y ait un « schéma de services collectifs » sur la ville et l'habitat afin d'orienter les financements du foncier et ceux de l'habitat suivant des politiques précises à l'occasion des Contrats de Plan. Ceci permettrait des politiques mieux ciblées (tracées) spatialement et éviterait que des territoires qui se voient attribuer par l'État et les régions des aides importantes sur les chapitres classiques, soient aussi ceux qui refusent les politiques de renouvellement urbain et/ou de diversification du logement. Ce souci est très légitime car il est assez évident que le territoire qui peut élaborer un projet sectoriel (d'infrastructure, d'espace vert, d'équipement de santé ou universitaire,...) est en général un territoire qui se porte bien et qui a la capacité financière suffisante pour apporter la contribution financière permettant l'équipement auquel l'État et la Région n'apportent qu'une subvention partielle.

– S'autoriser une vision des territoires pour les responsables de toutes les échelles :

Dans le même sens, les méthodes purement « up-down » ne pouvant plus fonctionner, il n'y a pas d'autres solutions pour appliquer ces orientations générales que de les traduire concrètement sur le terrain.

Pour cela, on ne peut pas se contenter d'énoncer de principes justes, mais abstraits, contenus dans la loi. Or les articles de procédure des lois sont ambigus. Ils disposent que le préfet au nom de l'État « portera à la connaissance des collectivités territoriales tout ce qui pourra leur être

utile ». Le flou de cette formulation incite à la prudence, surtout dans les cas difficiles (où c'est justement l'inverse qui devrait s'imposer !). Aucun document n'a jamais expliqué comment ce « porter à connaissance » devait être réalisé ; on a pas non plus diffusé de « bons » « porter à connaissance ». Les derniers textes proposent même un « porter à connaissance continu » à l'initiative des collectivités locales réalisant leur document, ce qui semble écarter l'idée que les services de l'État concertent leurs approches sectorielles, dans un délai donné, avant d'émettre un avis global, présenté en public.

On a noté tout le long du rapport, et particulièrement dans le dossier qui traite de la « qualité » l'importance de ce thème, non seulement pour lui-même, mais surtout pour ses dimensions stratégiques, car c'est bien cette qualité qui va entraîner les motivations et les investissements financiers ou affectifs qui vont faire ou découdre la ville. Le projet de l'État doit intégrer aussi cette dimension afin d'entrer en dialogue avec les acteurs locaux sur les trois plans des principes, de l'économie des opérations et de la qualité.

On pourrait proposer surtout que les services de l'État expriment clairement ce qui leur semble nécessaire sur ce territoire de leur point de vue. Et cela non seulement en réaffirmant les grands principes, mais aussi en disant comment, aujourd'hui, sur ce territoire, ces principes peuvent se traduire. Ceci aurait non seulement l'avantage d'être clair, mais aussi de remplir le rôle de garant attendu par la population (parfois par rapport à des collectivités très hégémoniques sur leur propre territoire) et également de permettre qu'un débat s'engage sur des sujets concrets. On peut même aller au delà de cette position en proposant que le représentant de l'État expose ce que souhaitent d'autres collectivités locales sur ce territoire (région – les régions devront prochainement réaliser des SRADDT (schémas régionaux d'aménagement durable de leur territoire)..., département, intercommunalité, communes et intercommunalités voisines,...). Ceci paraît logique car seul l'État a, de par la procédure, la possibilité de porter à la connaissance des informations qui s'imposent aux autres collectivités locales. Il est alors de fait investi du rôle de médiateur ; c'est aussi un message des lois de décentralisation. Cette mission l'invite à initier à l'attention de l'échelon local des synthèses de démarches partenariales.

Les juristes rétorquent à cette pratique (qu'en fait beaucoup d'acteurs locaux développent déjà avec pragmatisme, opportunité et souci d'efficacité) que si les services de l'État fournissaient un tel document, il ne serait pas possible de séparer ce qui est du ressort de la loi qui s'impose, et de son illustration qui peut se débattre. Outre que ce tri ne semble pas poser de problème, d'autres pays européens pratiquent ainsi sans difficultés. Il faut plutôt voir dans leurs propos une crainte d'un retour en arrière vers un État plus présent localement et qui se mêlerait de façon excessive de détails, en particulier spatiaux.

S'il en est ainsi, il faudrait que ces « porters à connaissance » exposent aussi les moyens financiers et les divers partenariats et conventions que l'État et les autres collectivités (locales et supralocales) entendent mettre en place pour la réalisation des projets exposés dans les documents

d'urbanisme de toutes les échelles ; le but n'est pas de s'engager sur des détails, ni sur des dates de versement, mais de donner des orientations opérationnelles générales qui existent certainement dans les services.

Cet exposé territorialisé des enjeux et exigences de l'État sur divers périmètres devrait se décliner de façon coordonnée d'une échelle à l'autre. Les limites de cet exercice se perçoivent déjà lors de l'élaboration des DTA (Directives Territoriales d'Aménagement : document réalisé à l'initiative de l'État sur des territoires à enjeux pour lui). Aucune n'est à ce jour aboutie en particulier parce que l'on sait mal inscrire sur le territoire le « projet de l'État » quand ce n'est pas uniquement une grande infrastructure. La question se pose aussi pour les Régions. Un tel exposé se déclinerait ensuite au niveau départemental, puis des agglomérations, puis au niveau communal à l'occasion de l'élaboration de leur document d'urbanisme.

Le Conseil d'État a demandé (rapport Labetoulle) que les documents relatifs à des grands territoires ne se substituent pas aux documents locaux en ne s'en différenciant que par la grosseur de la loupe. Certains en ont conclu qu'il ne devaient contenir que des grands objectifs et aucune spécialisation. Il serait plus juste de dire qu'ils ne doivent contenir que ce qui géographiquement, financièrement ou politiquement n'est sensible qu'à cette échelle. Le mode d'expression de l'État alors comprend des « blancs » ; en revanche il doit être très précis sur des passages d'infrastructures dans des sites denses, des financements ou des prises de risques dans des sites de renouvellement difficiles ou des détails précis géographiquement s'il y a des atteintes locales à des sites ou à la diversité de l'habitat.

Les acteurs locaux et les services déconcentrés de l'État disent souffrir d'une difficulté de positionnement réciproque dû au principe de découpage par « compétences » de la décentralisation. Dans les cas extrêmes, des collectivités locales revendiquent une autonomie dans le domaine de l'urbanisme en s'appuyant sur l'article 1 du Code de l'Urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences... Les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. ». C'est oublier que cette autonomie impose de mettre en œuvre les lois et règles de la République, mais au-delà de cette interprétation extrême, ces textes laisseraient à penser que la compétence d'urbanisme n'est que communale. Le découpage par compétence peut être acceptable dans le cas des compétences en matière d'infrastructure scolaire (maternelle, primaire, collège, université,...), avec certaines limites car on concevrait mal qu'un maire ne s'intéresse pas à la faculté qui s'installerait dans sa commune. En urbanisme et en aménagement, ce découpage est contreproductif. D'autres pays européens ont plutôt un système où les compétences d'urbanisme sont superposées, chaque niveau ne devant s'occuper que de ce qui concerne son niveau de vision et non du détail confié aux collectivités ayant un territoire plus petit. Cette superposition imbriquée est plus féconde car elle incite au dialogue entre ces divers niveaux. Nous proposons une évolution dans ce sens que les lois d'intercommunalité suggèrent de fait.

Créer un outil cohérent de planification stratégique territoriale

Le concept de planification territoriale stratégique a émergé depuis les années 1990. Il n'est pas encore totalement défini. La loi SRU en affiche clairement le titre : « solidarité et renouvellement urbain », mais est muette sur les moyens financiers et partenariaux sans lesquels ce titre n'a pas de réalité. La notion de « projet » est aussi un mot clef de cette démarche. On le retrouve dans cette loi, dans les projets et contrats d'agglomération de la LOADDT et dans toute la Politique de la Ville. C'est aussi le thème central des fonds structurels européens. Mais le terme même de « projet » est l'objet de conflits importants qui polluent le contenu de la démarche. La SRU propose le principe d'un « projet urbain » qui devrait s'intégrer dans les Plans Locaux d'Urbanisme en précisant que ces projets devraient être confiés à des « spécialistes de l'aménagement de l'espace ». C'est privilégier la forme urbaine qui n'est qu'une composante d'un projet dont les aspects politiques, sociaux, environnementaux et économiques sont surtout aujourd'hui des dimensions essentielles de la qualité et surtout de la faisabilité des opérations.

La mise en forme d'un tel document local de planification est a priori totalement libre. Chaque collectivité territoriale, qui a besoin de gérer son territoire, peut élaborer des documents sur lesquels reposerait son action, la programmation de ses investissements, l'exposé de ses intentions,... La justification de documents « normalisés » au niveau national par les lois d'urbanisme et d'aménagement, passe par l'accès, à travers ces documents, à l'autorisation de délivrer localement les droits à construire ou à interdire la construction, à la justification de l'utilité publique ce qui permet de conduire à l'expropriation, à des financements de l'État anciennement de compétence État et ainsi transféré aux communes.

C'est surtout le « Code de l'Urbanisme » alimenté par les lois d'urbanisme nationales qui « normalise » ces procédures. Il en définit la forme minimales, mais (normalement) n'en interdit pas un usage plus extensif, par exemple comme outil de dialogue et d'information à la population, pour évoquer des programmations financières ou pour traiter des sujets qui ne sont pas du ressort du seul droit de construire, tels que la santé, la sécurité, la culture...

Le « dossier » sur l'aménagement et le foncier développe des critiques des pratiques actuelles et suggère quelques pistes nouvelles. La proposition faite ici ne part pas d'une approche juridique, mais plutôt d'une synthèse des pratiques locales. À l'issue de la proposition, on récapitulera la façon dont un tel document peut aussi assurer la fonction juridique qu'il peut ou doit remplir. Les grandes parties d'un tel document seraient les suivantes :

– D'abord, **il exposerait dans un premier document de synthèse les enjeux et objectifs du territoire concerné pour son développement et pour sa relation aux territoires environnants.** Ce serait un exposé politique, prospectif. Par un diagnostic, il pointerait les forces et les faiblesses de ce territoire et expliciterait les intentions politiques

d'aménagement de cet espace sur le court, moyen et long terme. Il dirait quels sont les partenariats souhaités pour arriver à ce résultat et justifierait la faisabilité des perspectives envisagées.

Il ne faut pas se tromper sur les termes. Un diagnostic n'est pas un recueil de données ou une simple description, c'est la présentation de mécanismes qui conduisent aux problèmes observés à travers le « système » que constitue la ville et qui constituent, soit des sortes d'autorégulation, soit des fatalités si les choses continuent au fil de l'eau (mais une politique publique pourrait les réorienter). La présentation d'enjeux et d'objectifs n'est pas non plus la description d'ouvrages que des élus et techniciens souhaiteraient réaliser ; ce sont des résultats sociaux et économiques. Ainsi, la réalisation d'une route, de logements sociaux ou d'un espace vert ne sont pas des objectifs, ce sont des moyens qui peuvent satisfaire ou aggraver la situation relative à cet objectif. L'affichage d'un besoin de partenariat ou d'intentions portant sur des territoires périphériques extérieurs au territoire de compétence ne peut pas être qu'une incantation politique ; c'est soit la conclusion d'un accord après négociations, soit la présentation des termes d'une telle négociation, crédible mais à venir. La faisabilité des opérations est aussi un élément essentiel. On voit énormément de documents d'urbanisme reposant sur des opérations pour lesquelles on a jamais vu une seule personne (particulier, promoteurs ou services publics,...) montrer le moindre intérêt. Il n'est pas question de dire ici que seule une approche libérale s'imposerait et que le document d'urbanisme ne devrait qu'enregistrer les projets de l'initiative privée. Il est important de comprendre la logique des marchés pour canaliser avec succès ces initiatives. Si on veut que ces opérations voient le jour, il faut que le document qui en annonce l'inscription spatiale, qui les prenne en compte dans une capacité d'accueil de population ou d'emplois, ou dans la quantité d'espaces verts ou d'espaces publics que l'on veut offrir à la population, soit en mesure de dire si cette inscription spatiale traduit ou non la réalité des opérations.

Ces remarques et suggestions sont essentielles, car elles concrétisent le fait que désormais les documents d'urbanisme résultent d'un jeu d'acteurs, d'un accord entre acteurs, d'une convergence et d'un partenariat entre acteurs et non d'une seule programmation descendante venant de l'État ou d'un Maire. Ceux-ci ont pu dans des périodes récentes imposer juridiquement leurs opérations que parce que l'on était dans des situations de crise. La proposition présente part du constat que l'urbain est une partition à plusieurs voix qui annonce et coordonne clairement le projet. Un tel document est en effet l'affichage de politiques d'emplois et de logements auprès de la population, c'est l'expression commune d'acteurs de l'immobilier qui s'associeront pour réaliser le projet, c'est la justification auprès des propriétaires fonciers de la valorisation qui sera faite de leur terrain, c'est la garantie de protection d'espaces, d'espèces et de monuments, c'est l'expression d'intentions sur ce territoire se raccordant aux territoires voisins et que les acteurs voisins ou supralocaux peuvent enregistrer pour établir un projet à leur propre échelle,...

Le rôle qu'ainsi les documents d'urbanisme joueraient vis à vis de la population, serait d'abord une pédagogie pour un débat sur des enjeux

apparemment contradictoires et non la seule expression d'une demande immédiate. Le rôle des associations est important dans l'élaboration d'un projet cohérent intégrant ces demandes immédiates et toutes les conséquences d'un développement qui ne répondrait qu'à ces demandes sans prise en compte des externalités apparaissant à plus ou moins long terme.

On constate aujourd'hui que les acteurs locaux cherchent à glisser de nouvelles approches dans des documents juridiques normalisés tels que les schémas directeurs ou les Plans d'Occupation des Sols ; comme par exemple dans les récents documents de Lille, Rouen, Toulouse, Orléans.... (Le SD de Toulouse parle de l'ensemble de Midi-Pyrénées, le Maire de Lille dit que ce qui compte pour lui c'est d'abord une programmation d'un ensemble de projets, Rouen exprime des contractualisations avec les acteurs de son port et de ses zones d'activités et avec les communes périphériques, y compris celles situées hors périmètre du schéma, pour lutter contre un étalement urbain excessif, Orléans programme de la ville autour de son tramway,...).

Ce premier document peut alors être complété et illustré par des annexes :

– Une des annexes peut être un **document juridique** contrôlant l'occupation des sols équivalent aux actuels schémas directeurs. Ce document peut être très spatialisé au moins sur des parties sensibles, à condition que cette spatialisation soit l'illustration d'une politique à l'échelle de territoire à laquelle on se situe : un tracé d'infrastructure dans un corridor très étroit, la protection d'espaces sensibles, à quelques mètres près au bord d'une rivière ou d'un relief, des implantations de logements sociaux dans une commune où l'espace constructible est rare,...

– Une seconde annexe serait la **description des projets** illustrant la politique urbaine choisie. Ces projets apparaîtraient bien sûr si nécessaire dans le document spatial évoqué ci-dessus. Ils apparaîtraient aussi dans le document financier situé ci-après. Mais, on peut proposer ici que cette annexe explicite, de la part des responsables, comment ils envisagent que ces opérations contribuent aux enjeux. Comme les liens entre les opérations et les résultats attendus ne sont pas automatiques, c'est grâce à une stratégie que l'on passe des uns aux autres. Elle doit être explicitée à la population et aux partenaires. Ceci n'est cependant pas suffisant car si les opérations envisagées ne donnent pas les résultats escomptés, il faudra réajuster les opérations et la stratégie. Pour cela, il doit y avoir une structure d'animation, d'évaluation et de pilotage continu qui devra être précisée dans le document d'urbanisme. L'annexe peut aussi présenter des variantes de repli en cas de résultats non conformes. Le financement de certains logements (social, handicapés, jeunes, nomades,...) de certains services ou activités économiques nécessaires (artisanat, pépinières,...), doit être analogue à celui des équipements puisqu'ils doivent faire appel à des aides collectives pour s'implanter dans des zones urbaines où le prix moyen du foncier est incompatible au départ avec eux.

– Une autre annexe peut être la **justification financière et commerciale des opérations**. C'est certainement la partie la plus ignorée

aujourd'hui et pourtant aussi une des plus nécessaires. Les acteurs publics maîtrisent mal ces sujets. Ils craignent aussi des dérives trop libérales par lesquelles les enjeux publics ne seraient pas pris en compte au profit d'une seule approche commerciale. Ils justifient aussi leur position par une différence de temporalité entre des protections publiques qu'ils estiment du long terme et des faisabilités économiques soumises aux aléas des paramètres financiers. C'est ignorer la puissance de ces phénomènes de montages financiers qu'il vaut mieux aborder franchement et qui ont fait que les documents de planification publics ont souvent totalement dérivé depuis 30 ans. Pour cela, il faut aussi s'entendre sur ce qu'est la faisabilité. Certes, il faut prendre en compte la faisabilité immédiate des opérations, mais aussi considérer des opérations qui pourront se réaliser 10 ans plus tard, à un moment où l'on sait par expérience que les paramètres économiques seront certainement très différents. Pour ces opérations cependant, il n'est pas impossible de faire des approches en probabilité et en grandes masses, quitte à ajuster la démarche au fil des documents successifs. Car on sait désormais que ce n'est pas « un » schéma que l'on établit, mais un processus glissant à ajuster constamment.

– Une autre annexe peut décrire les **partenariats publics**. C'est un volet du « Contrat de plan » ou d'autres participations de collectivités de niveau supérieur. Il contribue à la faisabilité de certaines opérations décrites ci-dessus. Il en présente l'aspect global et échappe aux approches et financements trop sectoriels.

– Un autre volet de ces partenariats publics que le document peut inclure est le rapport du périmètre du document d'urbanisme avec les **territoires voisins ou ceux qui l'englobent**. Même s'il est évident que ce qui y serait mentionné ne peut avoir une valeur prescriptive pour ces autres territoires, c'est une prise en compte de ces espaces et une invite au débat avec les acteurs de ces autres territoires qui pourra avoir lieu soit directement dans d'autres cadres contractuels que le document d'urbanisme, soit par le biais des « porter à connaissance » de l'État qui doivent répercuter aux autres territoires ce qui est dit dans ces documents. C'est dans ce cadre que l'on trouvera en particulier le rapport de la ville avec les espaces naturels et ruraux qui l'entourent. Ces contrats que l'on a appelé « agriurbains » peuvent régler à la fois des problèmes réglementaires (zonages de protection) et aussi d'échanges matériels et financiers entre ces deux espaces et ces deux mondes. Les agriculteurs de par la Loi d'Orientation Agricole peuvent bénéficier de « contrats d'exploitation territoriale » ou CTE qui permettent aux agriculteurs de réaliser des tâches d'animation destinées aux urbains. Ces CTE pourraient être globalisés dans ces contrats agriurbains.

– Une autre annexe décrirait les **financements privés possibles**. C'est l'état des marchés, ce sont des contributions de structures parapubliques ou privées, telles qu'elles apparaissent de plus en plus et contribuent à la faisabilité des opérations. Ce sont aussi des contrats passés avec des propriétaires ou des acteurs privés. Ces contrats d'ordre privé (synallagmatiques) garantissent à un acteur privé, partenaire d'une opération qui contribue à faire la ville la non modification en cours de route des

droits d'urbanisme ou au contraire d'une modification suivant un certain calendrier. Ils obligent aussi la collectivité locale à apporter certains équipements, suivant certains calendriers. De tels contrats apparaissent de plus en plus, mais étant d'ordre privé, ils ne peuvent être coordonnés avec des planifications publiques alors que les deux démarches rentrent dans les mêmes processus.

Ces partenariats publics et privés sont principalement des engagements financiers contribuant aux opérations d'aménagement. Ce sont, dans une agglomération la contribution de la structure intercommunale ou des communes à des opérations de renouvellement urbain ; ce sont aussi des contributions de ces structures à l'organisation des périphéries (petits équipements, aménagement de franges d'espaces naturels,...), ce peut être aussi des contributions croisées de collectivités voisines acceptant de partager leurs projets et leurs contributions.

On proposera aussi que ces documents exposent des **sujets qui ne sont pas traditionnellement contenus dans les documents d'urbanisme**, mais qui conditionnent le « développement durable » de la ville. La liste en est très ouverte. On se référera par exemple à la grille d'analyse proposée pour juger des projet « d'Agenda 21 » (située en notes ci-après relative aux grands principes du développement durables) et à l'ouvrage sur les diagnostics de développement durable de Dominique Rist et Françoise Rouxel qui ouvre de larges champs. Ainsi, on peut proposer de présenter les politiques locales culturelles, de santé et sécurité alimentaires, scolaires ou de sécurité. Outre l'intérêt qu'il y a de présenter dans ce type de documents des politiques globales et cohérentes, ces champs annexes aux seules approches classiques de l'urbanisme conditionnent très fortement la faisabilité des opérations, la valorisation ou dévalorisation des tissus urbains, et ainsi la volonté de la population et des partenaires de participer au projet local.

Certains objecteront à cette proposition de rénovation de la planification une certaine lourdeur et une complexité. Il peut y être opposé trois types d'arguments :

D'abord, un principe de réalité qui fait que cette apparente complexité est celle de la réalité : nécessaire débat transparent avec la population, partenariats multiples publics et privés, obligation actuelle d'associer la faisabilité des opération à leur inscription dans des documents de planification spatiale.

Ensuite, il faut aussi remarquer que la dissociation de l'inscription des opérations dans les documents d'urbanisme de leur faisabilité technique et politique profite de fait aux opérations dont le montage est facile (opérations périphériques dans les sites les plus agréables et opérations revenant à des exclusions dans les quartiers qui se portent le mieux) au détriment des opérations essentielles de renouvellement urbain qui ne se feront alors pas. Inversement l'exercice proposé est la construction prioritaire de ces opérations en substituant une faisabilité purement commerciale à une faisabilité reposant sur des choix publics et des partenariats rendant possibles des opérations difficiles.

Enfin, il faut rappeler que les documents d'urbanisme normalisés justifient la décentralisation des autorisations de construire, l'utilité publique,... donc des autorisations publiques essentielles, garantissent des droits et en particulier le droit de propriété. Cette remarque montre fortement que l'exercice de ce transfert ne peut se faire qu'après une justification approfondie (sinon, on est dans l'arbitraire). On peut penser que le document d'urbanisme est un acte politique essentiel et que des transferts de garanties ne peuvent se faire que si toutes les conséquences de ce transfert sont bien explicitées.

On pourrait aussi dire qu'il est difficile de comprendre les enchaînements de procédures entre les procédures amont (plans d'urbanisme) et les procédures aval (opérationnels), les procédures sectorielles et les procédures centrales régaliennes et financières. Qu'est-ce qui doit précéder l'autre ? Que faudrait-il faire si un document local ou global doit être changé ? En fait ces questions sont des interrogations anciennes qui n'ont de raison d'être que lors du premier établissement de ces documents. S'il est admis que tous les territoires urbains ont un document d'urbanisme, celui-ci se modifie continûment et un changement d'option change simultanément chacun des documents. Matériellement seulement, il faudra faire régulièrement des petits toilettages pour que les documents restent cohérents.

Créer un lieu central de concertation et d'échange des pratiques des collectivités territoriales

La complexité de l'exercice précédent serait fortement allégée si les collectivités qui s'y livrent pouvaient, en partageant leurs expériences trouver des chemins reproductibles et constituer ainsi un acquis commun. Ceci ne remettrait pas en cause le caractère spécifique de chaque site, mais baliserait le processus propre à chacun. Les administrations centrales de l'État doivent se concentrer sur leur rôle dans le jeu partenarial, rôle difficile si souvent elles doivent formuler des exigences exogènes qui peuvent être mal ressenties localement. Elles ne peuvent facilement être en même temps un lieu d'échange d'expériences à la fois politiques, techniques et financières. Une formule de mutualisation serait souhaitable. Celle-ci pourrait être associée à des formations de personnels au moins pour les parties les plus techniques. Les démarches collectives observées dans des réseaux tels que les agences d'urbanisme, les sociétés d'économie mixte,... sont autant d'exemples pertinents, même si la démarche présente dépasse souvent ces seuls réseaux ; leurs compétences soit sur les études d'urbanisme, soit sur le montage d'opérations d'aménagement restent limitées et parfois trop sectorielles.

L'observation de cas étrangers (présentés ici en annexe) montre bien à quel point aujourd'hui il n'existe pas une technique urbaine qui s'imposerait, mais souvent plusieurs chemins techniques pour arriver au même résultat.

L'Institut de la Ville en cours de constitution à Strasbourg, ou le CERTU (Centre d'études et de recherche sur l'urbanisme, service financé

par les administrations centrales mais avec une mutualisation des programmes avec les collectivités territoriales et les professionnels encore très marquée par les techniques routières et les besoins techniques des administrations centrales), sont des embryons de ce lieu.

Créer un fond foncier, abondé par l'État, destiné à amorcer des opérations de renouvellement urbain et de solidarité, bases d'un schéma de services collectifs sur le développement urbain durable

Le foncier, base objective du développement urbain était un mode d'intervention très important lors des années 1970 au moment des grandes opérations d'urbanisme et des Villes Nouvelles. Le mot apparaissait dans les titres de Lois, de Directions d'administration centrales, des financements et des procédures lui étaient associés.

Depuis la décentralisation le mot même se fait plus discret. Les lignes des contrats de plan qui lui sont consacrées sont très faibles. Seuls demeurent quatre établissements publics fonciers (dans le Nord, la Lorraine, la Basse Seine et la Vallée de la Loire) consacrés en grande partie à des rachats et réhabilitation de friches industrielles. Une association indépendante, l'ADEF (Association des études foncières) réunit régulièrement autour d'une revue et des colloques les professionnels réfléchissant au sujet.

Il est vrai qu'avec l'apparition des taux d'intérêts réels positifs (la différence entre les taux d'intérêts et l'inflation), le portage foncier pur n'a plus d'avantages. La décentralisation, en renvoyant la responsabilité de l'urbanisme principalement aux communes, leur a aussi transmis la responsabilité du marquage des prix fonciers (lié à la constructibilité des terrains et à l'affichage de la valorisation de leur environnement), ce qui éloigne la participation des autres partenaires à une prise en charge d'un foncier dont ils ne maîtrisent plus les déterminants du prix. La raréfaction des crédits publics achève le désintérêt pour des investissements fonciers préalables.

Pourtant, une analyse simple montre que de nombreux financements, et en particulier venant de l'État, sont aussi en fait des financements du foncier. C'est le cas de la presque totalité des crédits du logement, mais c'est aussi une part importante des aides aux infrastructures ou aux équipements. Par exemple, pour le logement, on constate que le logement libre sur les territoires sans pression foncière revient pratiquement moins cher que le logement dit « social » et que si, de plus, on prend en compte une bonne gestion du vieillissement et de l'environnement des logements existants (ce qui n'est qu'un problème d'urbanisme et de gestion de l'entretien du parc, donc de responsabilité locale), les marges de manœuvre de l'adaptation des parcs à la demande sociale sont infiniment plus importantes que les aides possibles à une construction neuve. À ce titre, on peut insister sur la réalisation de Programmes locaux de l'habitat (PLH) qui consisteraient à proposer une bonne gestion polyvalente de l'ensemble des parcs de logements. Ces PLH ne sont encore trop souvent que

consacrés à la seule justification et programmation des crédits de l'État sur le parc locatif public HLM.

Dans ce contexte, on propose la relance d'une politique foncière partenariale, fondée sur les documents d'urbanisme stratégiques évoqués ci-dessus. Cette politique expliciterait les politiques locales et serait abondée par les crédits des Régions et de l'État sur des territoires très sollicités. Pour cela, l'État et les Régions pourraient utiliser les crédits pointés ci-dessus comme « clandestinement » fonciers justifiant leur localisation. Pour ce qui est des crédits logement, il ne faut plus qu'ils servent à construire sur des terrains dégradés (dans les friches urbaines ou en lointaine périphérie) sans que ce soit dans le cadre d'une vraie stratégie de renouvellement urbain dense et diversifiée ou d'organisation de cette périphérie. Politique partenariale, cela veut dire que tous les acteurs se posent préalablement les questions suivantes :

– Pourquoi le terrain est cher ? Si c'est parce qu'une politique locale de survalorisation ou de ségrégation est en œuvre, celle-ci rapportant beaucoup à la fiscalité locale, le surcoût foncier ne doit être qu'à la charge de cette collectivité.

– À qui profite l'implantation avec un foncier moins cher ? Si c'est pour loger des employés d'une entreprise publique ou privée qui par ailleurs rapporte aux finances locales ou contribue à faire fonctionner ce territoire, il faut reporter ce coût à la fiscalité locale de ce territoire ou aux prix de sortie des produits confectionnés ici ; si l'entreprise a besoin de ce territoire pour réaliser ce produit, c'est qu'elle y retrouve son compte dans le processus de production.

– Le coût du foncier observé n'est il pas une moyenne entre des occupations du sol qui rémunèrent bien le foncier et d'autres qui ne le peuvent pas ? Auquel cas, il faut organiser des péréquations locales pour rendre compte du fait que toutes les fonctions présentes constituent un ensemble valorisant pour tous, ce qui justifie ces solidarités. Par exemple, le commerce de pied d'immeuble ou le sol d'un équipement, le local d'un artisan,... sont des éléments constitutifs d'un environnement urbain cohérent qui peut être pris en charge par les voisins immédiats dans le cadre de procédures d'aménagement.

Plus généralement, pour ce qui est du foncier des opérations de renouvellement urbain, on doit d'abord constater que ces opérations participent au renouvellement de l'ensemble de l'agglomération, et qu'ainsi, c'est à cette échelle qu'il faut trouver la faisabilité financière de ces opérations, par la mise en œuvre de solidarités. Ceci veut dire que l'équilibre du bilan de ces opérations ne peuvent et ne doivent se calculer à l'échelle de l'opération elle-même (ce qui était pratiquement le postulat pour les opérations d'aménagement – souvent des ZAC, Zones d'Aménagement Concertées – dont le programme était guidé par la nécessité de cet équilibre interne) ou même sur le territoire de la commune support, commune, a priori de petite taille qui a aussi en général le même besoin de renouvellement que le site de l'opération. La décentralisation de 1982, en affectant aux communes la charge des ZAC, a pratiquement renvoyé sur cette

échelle la charge des opérations induisant sur les territoires les plus difficiles des situations artificiellement très tendues qui ce sont souvent traduites par des « ZAC plantées »). Il faut donc trouver des processus pour assurer cette solidarité d'agglomération.

Les nouvelles intercommunalités sont le témoignage de la prise de conscience de cette nécessité, même si les territoires les plus riches peuvent très bien s'affranchir d'aider les autres et continuer d'admettre que les solidarités doivent être le fait du seul État chargé de façon monopolistique des péréquations. On propose ici le renforcement de ces solidarités, politiques, techniques et financières. Ceci suppose la mise en place de contractualisations, car il faut bien que la commune aidée pour ce renouvellement accepte en échange un droit de regard et de copilotage des acteurs qui participent à l'opération. On trouve là une autre justification de la planification stratégique proposée ci-dessus.

Cette démarche relie ainsi la planification réglementaire, plutôt du ressort du long terme et du régalien à l'opérationnel à court et moyen terme, fortement impliqué dans le financier et le commercial. Ce lien est indispensable pour mettre en œuvre une démarche de solidarité et de renouvellement urbain.

On propose aussi que les aides des structures supralocales interviennent de façon contractuelle seulement après cet exercice local de solidarité et de programmation. Sinon on ne comprendrait pas pourquoi un effort local est nécessaire si l'État (ou l'Europe, la région,...) apporte systématiquement son aide. Ceci suppose que les aides des structures supra locales (ainsi que l'exige pour son compte l'union européenne et que cela se pratique dans nombre de pays) ne se fassent qu'après diagnostic et évaluation. Elles se définiraient dans des cadres contractuels incluant les engagements locaux préalables, la définition de réalisations concrètes et ambitieuses, certains indicateurs à atteindre.

En particulier, lorsque l'on analyse plus précisément la situation du renouvellement urbain, on s'aperçoit que le blocage des opérations correspondantes se situe au démarrage. À ce moment, les sites sont dégradés, il n'y a pas de recettes à attendre et beaucoup de dépenses à assurer. Il faut donc des financements « d'amorçage » en quantité, à une période où il y a des risques objectifs quant à la réussite de l'opération. Le recours au système bancaire classique est alors doublement impossible (montant important et risques). Inversement, c'est là que peuvent intervenir les financements publics. Ils n'ont pas besoin de « retours » calculables, mais en même temps, ce sont ces mêmes collectivités publiques qui à terme bénéficieront de ces opérations, car elles n'auront pas à réaliser les dépenses qui découleraient des opérations périphériques ou en centre valorisé qui s'y substitueraient, si ces opérations de renouvellement urbain ne se réalisaient pas : équipements et infrastructures, pour les opérations périphériques, surcoût fonciers importants et prise en charge de la diversité sociale si les opérations se font dans les seuls quartiers où les marchés sont spontanément porteurs. Une fois l'opération démarrée, si elle a été conduite dans des bonnes conditions, ce que les termes du contrat devraient garantir (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui où les aides aux territoires en

difficultés se font sans engagements sur ce retour effectif dans l'équilibre), les aides devraient s'interrompre et l'on devrait même avoir des « retours » financiers effectifs en fiscalités locales (ces calculs de retour sont par exemple explicites dans le cas des opérations allemandes).

On propose donc ainsi de concentrer les crédits importants, consacrés au foncier, en crédits d'amorçage des opérations, crédits affectés dans le cadre de contrats, liés si possible aux Contrats de Plan et affectés à la fois à un projet caractérisé par un montant, des modalités de prise de risque et des dispositifs d'animation, de suivi et d'évaluation.

Les crédits ainsi affectés au foncier sont en fait des crédits de « préaménagement ». L'établissement public foncier du Nord Pas-de-Calais (et son directeur Marc Kazinski) fait une proposition proche qu'il appelle « proto-aménagement », effectuée à un moment où il n'y a pas d'autres recettes pour le prendre en charge. Ce sont donc des aménagements souvent qualitatifs, destinés à redonner envie de s'installer dans ces quartiers pour des entreprises ou des ménages. Ceci peut aller de la dépollution des sols, au renforcement scolaire, à des manifestations culturelles ou des aménagements paysagers. Ce proto-aménagement est d'abord stratégique et dépasse la notion classique d'équipements ; lesquels seront plutôt pris en charge par les opérations qui viendront par la suite une fois le quartier rendu plus attrayant.

Cette proposition de relance forte des interventions sur le foncier (voir aussi le dossier « opérations d'urbanisme, la solidarité et le foncier ») suppose donc essentiellement d'autres façons d'affecter les moyens qui peuvent y être consacrés. Au résultat, cela ne passe pas forcément par des acquisitions foncières lourdes. On effectuera celles-ci dans les cas où on devra cependant réaliser des extensions périphériques (si elles sont justifiées), afin d'acheter le terrain à des prix ruraux, ou si on doit absolument réaliser un équipement à un endroit très précis. Dans les autres cas, ce seront surtout des « stratégies foncières », portant principalement sur l'espace public afin de faire croître la valeur d'usage des terrains. Si de ce fait, la valeur financière croît, c'est qu'il y a une demande ; on restera toujours dans des valeurs foncières moyennes et les mécanismes de péréquations et de solidarités décrits ci-dessus pourront les prendre en charge.

Ces participations de collectivités locales constituant les agglomérations à des opérations de renouvellement ne sont pas obligatoires : les intercommunalités et les contractualisations globales ont a priori été créées pour cela. Mais, la réalité actuelle est telle qu'il y a dissociation entre la richesse locale et le besoin de renouvellement sur un territoire. Rappelons que depuis le début du siècle, une logique tacite faisait que la richesse principalement apportée par la taxe professionnelle des établissements industriels profitait à des communes qui devaient réaliser pour ces activités des infrastructures lourdes et prendre en charge le logement et la vie quotidienne de leurs employés souvent modestes ; aujourd'hui la richesse provient d'entreprises situées dans des quartiers où les besoins de dépenses publiques sont les plus faibles. Il est tentant pour des sous-territoires de ne pas rentrer dans des intercommunalités ou de ne pas participer à des tours de table de solidarité. Rien ne les y oblige. Il serait alors important de

prévoir dans les mécanismes locaux des systèmes de ponction systématique, dès lors qu'une commune serait (après diagnostic) dans un bassin de vie commune avec un territoire, qu'elle en tirerait des avantages sans participer à ses charges.

Parmi les financements « clandestins » du foncier, il est important d'en pointer un particulièrement néfaste dans ses effets secondaires : le contournement des agglomérations par les grands itinéraires nationaux. Beaucoup ont déjà été réalisés, d'autres sont en projet. La demande est aussi grande de la part des villes reliées et contournées. Ces opérations deviennent alors évidentes et prioritaires pour les municipalités. Cependant, on constate que ces itinéraires sont bien souvent le support d'extensions périphériques de la ville contournée. En effet, leur continuité, leur surcapacité (les trafics de transit sont presque toujours très faibles), la multiplication des sorties vers la ville, l'absence de document d'urbanisme révisé en même temps que le projet mis en œuvre, en particulier pour la portion de territoire compris entre la ville existante et la déviation font ainsi que très rapidement de véritables morceaux de ville se mettent en place sans organisation. On propose ici la méthode allemande qui consiste à éloigner ces itinéraires des villes, à limiter les accès et à n'ouvrir ces déviations, si elles sont nécessaires, qu'après une stricte planification, opposable aux tiers, de l'espace qu'elles peuvent desservir. Cette planification serait de fait un élément indispensable de l'étude d'impact. Un bilan financier de ces ensembles (déviation + morceau de ville induite) est à faire.

Le foncier apparaît bien, surtout dans ses surcoûts ou dans la prise en charge des équipements ou de la valorisation urbaine dont il témoigne, comme la mesure de la valeur de la solidarité de la ville. Trop forte, sur des territoires qui excluent, trop faible sur des territoires en déclin et/ou à renouveler, au cœur des solidarités et partenariats entre collectivités adjacentes ou emboîtées qui veulent monter un projet en commun, sa régulation est l'enjeu de la solidarité. Dans d'autres domaines, les politiques des acteurs globaux sont exposées dans des schémas de services collectifs où ils annoncent la finalité et les modalités de leurs interventions. C'est pourquoi nous proposons un schéma de services sur la solidarité urbaine dont le noyau serait la politique foncière. Il absorberait les politiques du logement dont les finalités ne sont plus lisibles au point que les règles européennes remettent en cause des financements dont les finalités sociales (accueil social, contribution à la diversité sociale,...) et environnementale (non étalement urbain, densification,...) resteraient à démontrer alors qu'elles absorbent un effort public considérable.

Redéfinir des politiques de transports urbains

Nous sommes parti du constat que la généralisation de la pratique de l'automobile, la sous-tarification de son usage façonnait la ville en lui créant des problèmes dans de nombreux domaines, que ce soit ceux très directement liés aux transports que sont la surproduction de gaz à effet de serre, le bruit et les polluants locaux mais aussi des effets plus indirects dans les domaines sociaux ou environnementaux. Faut-il pour autant préconiser une intervention prioritairement et préalablement dans le domaine

des transports ? Par exemple, Marc Wiel propose que l'on agisse sur les réseaux de transport et surtout sur la vitesse qu'ils procurent pour rendre la ville plus compacte et donner leur chance à tous les moyens de transports, quelle que soit leur vitesse : transports en commun et circulations douces auxquels certains usagers ont seul accès.

Nous ne pensons pas qu'il faille se limiter à une approche sectorielle des transports, car son efficacité à contexte urbain constant est limitée. Les facilités offertes aujourd'hui par la voiture, la diminution de ses coûts, l'attrance symbolique de l'objet voiture, font que les interventions ciblées sur le transport automobile sont difficiles. Après avoir reconnu l'ampleur des préoccupations relatives au transport et identifié ce domaine comme lié à nombre de problèmes de la ville, nous réaffirmons la nécessité de conduire simultanément des actions sur l'ensemble des domaines transport et urbanisme. Ainsi, on doit proposer des modes de vie sur une ville plus compacte et plus multipolaire. Ce n'est qu'à partir de cette hypothèse, rarement mise en œuvre en France (voir annexe sur les cas étrangers) que l'on peut retravailler sur un autre système de transport, au service de cette ville. On aurait alors une sorte d'approche par récurrence sur des formes urbaines « durables » et les réseaux servants évaluée sur de nombreux critères.

On verra dans le dossier « transport », en particulier que le sujet du stationnement est très sensible, car il se situe à l'intersection entre les logiques immobilières et du transport.

Mettre au point des méthodes d'évaluation et de participation

L'évaluation des interventions se perfectionne. Ceci est indispensable dès lors que ces interventions résultent de démarches contractualisées entre plusieurs acteurs qui ont besoin de mesurer l'impact de leur participation à un processus local. Elle permet aussi de rendre compte aux habitants et personnes concernées par le projet. C'est pourquoi « évaluation » et « participation » résultent de la même démarche.

L'évaluation repose sur des méthodes et sur certains indicateurs. Ici, nous mettrons en avant les indicateurs de résultat en termes d'étalement urbain (nombre d'hectares consommés par rapport aux emplois et à la populations accueillie), de ségrégation sociale (en termes de revenus ou de catégories sociales plus que de logements HLM), de qualité de l'air, de l'eau, des espaces verts,...

On propose ici surtout une évaluation de l'effet d'actions sur le système socio-économique qui guide l'évolution de chaque territoire (marché de l'immobilier, évolution de l'emploi, consommation de l'espace urbain face à une agriculture en régression,...). Ceci suppose que les acteurs se soient mis d'accord au départ sur un diagnostic identifiant les forces agissant sur ce territoire. Ils conviennent alors des indicateurs qu'il est opportun de faire évoluer sur ce territoire ; ces indicateurs sont donc spécifiques à ce territoire, et servent de base pour leur contractualisation.

C'est aussi une démarche semblable qui doit être la base de la concertation avec les habitants (ou propriétaires, ou industriels,...) concernés par le projet. Dans les « dossiers » sur les modes de vie, les enjeux et la qualité, on a noté l'ambiguïté des demandes « immédiates » des habitants. Elles sont globalement respectables pour améliorer le développement urbain, sous réserve que les externalités que crée leur satisfaction n'engendrent pas des dysfonctionnements pour d'autres. Pour éviter la tentation alors de ne pas tenir compte de ces demandes en pensant qu'elles sont « égoïstes » ou en y répondant aveuglément par démagogie, il faut que les habitants soient informés autant que les élus et techniciens du système qui relie satisfaction et externalités, et participent aux arbitrages qui en découlent. Ils doivent alors connaître les indicateurs : en quoi sont-ils significatifs, comment évoluent-ils ? Il y a alors une vraie participation des personnes concernées. « Information, formation à la connaissance des » systèmes « , suivi des indicateurs,... » sont les phases indispensables d'une bonne concertation.

On insistera particulièrement sur l'évaluation des impacts d'ouvrages à long terme y compris dans des domaines qui ne sont pas ceux pour lesquels l'ouvrage a été conçu. C'est le cas par exemple de l'effet d'entraînement d'une rocade routière ou d'un centre commercial sur la ville périphérique qui se créerait autour, ou d'un grand équipement implanté dans un quartier et qui aurait un effet de valorisation ou de dévalorisation du quartier environnant.

Recherche, formation, gestion du personnel

L'importance de la mutation en cours dans les milieux urbains et des solutions proposées ici ou par divers acteurs de terrain impose de prendre du recul et de tester des outils qui au départ seront plus ou moins maladroits et inadaptés. C'est pourquoi une telle révolution des outils doit passer par un contact fort avec la recherche et être prolongée par des structures de formation.

Recherches et études

Les **recherches** à mener sont surtout des recherches-actions-observations autour des procédures nouvelles proposées afin de les mettre au point de façon expérimentale et de les évaluer :

– Elles concernent en particulier le lien entre les objectifs politiques avec les réalisations particulières. Une voie de contournement ou un centre commercial périphérique engendrent-ils une urbanisation diffuse ? L'ouverture d'une zone à l'urbanisation crée-t-elle une ségrégation sociale ? Une zone d'activité nouvelle crée-t-elle globalement des emplois sur une ville ? L'étalement urbain engendre-t-il des mobilités supplémentaires créant des gaz à effet de serre ? La réponse peut être positive ou négative suivant le contexte physique et socio-économique. (Voir aussi le modèle des 4 niveaux du dossier « planification »). L'ambivalence de la demande face à une offre mérite d'être finement explorée sur une série de cas, de façon à réaliser des typologies et alimenter une connaissance. Cette

connaissance est nécessaire pour relier une commande politique (répondre à des enjeux) à des réponses techniques (réaliser des opérations).

– On propose aussi un champ de recherches qui relierait stratégiquement la qualité à la fois aux marchés (à la valeur financière), en analysant les paradoxes qui font que l'opinion publique semble rejeter la ville dense alors que les valeurs foncières et immobilières y sont encore importantes. Quel est le rôle des images dans la perception positive et dans les choix de localisation ; comment ces images évoluent et font que souvent les « projets urbains » les plus valorisés constituent les quartiers dévalorisés quelques temps après, etc ?

– C'est aussi la mise au point de processus expérimentaux de planification stratégique observés de façon critique en même temps qu'ils se réalisent. En particulier, il faudrait mettre au point des démarches contractuelles simultanées entre des contrats privés et publics rattachés à des documents d'urbanisme.

– C'est aussi la mise au point de véritables démarches de « renouvellement urbain ». On a constaté que quelques rares projets de renouvellement urbain se réalisent malgré les difficultés structurelles identifiées. La Caisse des dépôts, le ministère de la Ville, le monde des HLM développent ponctuellement de telles démarches. Mais, il est frappant que l'on ne retrouve nulle part d'approches systématiques, en particulier sur des opérations à la limite de la faisabilité : à quelles conditions une telle opération est-elle faisable ? En particulier, il serait souhaitable d'explorer ce qui est appelé ici (voir dossier « aménagement ») le « proto-aménagement ». Comment monter ces opérations, qui doit intervenir, quel coûts, quels risques, quel pilotage, comment réaliser le proto-aménagement pour retrouver de l'attractivité sur des sites existants par des opérations de renouvellement ? La recherche doit montrer comment les structures locales peuvent monter ces projets en relançant par leurs propres moyens du « proto-aménagement » et si ce n'est pas suffisant, comment d'autres collectivités locales voisines peuvent y contribuer ; comment leur intervention peut se justifier car elles y retrouveraient à terme des économies, comment formellement inscrire ces solidarités, etc... ?

– Des approches sociologiques doivent mieux explorer le rapport pour les ménages entre les motivations à vivre quelque part (ou d'en fuir) et l'investissement dans les opérations d'aménagement. Les quelques études rassemblées (voir le dossier « évolutions sociales ») montrent qu'une vision simpliste attribue une demande sociale forte à la ville périphérique, alors que ce n'est que la demande en fait que d'un tiers environ de ceux qui y demeurent. Les autres y sont contraints pour des raisons financières ou auraient choisi d'autres implantations si on les leur avait proposées. N'est-il pas paradoxal d'entendre des discours idylliques sur cette ville émergente et de constater que les valeurs immobilières sont encore les plus fortes dans les tissus traditionnels ? On propose donc ici que l'on aborde plus froidement le rapport des formes urbaines et des marchés : élasticité entre prix et prestations du logement, de l'habitat proche et de l'urbanisme environnant, durabilité de ce rapport (on voit beaucoup actuellement de formes urbaines mimétiques des formes anciennes, totalement

pastiches, qui sont faites pour attirer le client au moment de la vente, mais qui ne tiennent pas leurs promesses dans la durée), revente et adaptabilité à des marchés qui évolueraient (vieillesse de la population, énergie plus chère, travail à domicile,...),...

La dissociation actuelle des processus juridiques de planification et des processus opérationnels font que les marchés immobiliers, que l'on néglige trop dans les recherches, déterminent en fait totalement la forme urbaine. Les coûts urbains et les marchés immobiliers sont pourtant maîtrisés parfaitement bien par certains promoteurs ou maires qui peuvent utiliser pour orienter la dynamique urbaine sans que leurs partenaires publics s'en aperçoivent.

– On mentionnera particulièrement, à côté de recherches en cours (il existe des programmes très complets auxquels on peut se référer sur le logement ou les transports), tout ce qui concerne le rapport de la ville avec ses territoires environnants : survie d'une agriculture périurbaine, animations et loisirs périurbains liés au monde agricole ou aux espaces naturels, traitement par l'agriculture des boues urbaines et processus de sécurité alimentaire, prélèvement de matériaux et partage des ressources et en particulier la ressource hydraulique en quantité et qualité...

– On insistera aussi surtout sur la mise au point de ce que pourrait être dans un environnement institutionnel plus décentralisé la parole d'un État mieux recentré sur ses missions de garant et de partenaire. Comment peut-il transmettre, et éventuellement imposer des consignes globales légitimes à des collectivités territoriales (on pense aux nouvelles agglomérations gérant totalement leur territoire) plus autonomes : formuler des exigences, induire par le partenariat des comportements, mettre des limites, laisser des marges de manœuvre large lorsque aucun enjeu national n'est concerné, gérer des « consignes » nationales et régionales déclinées sur des petits territoires (« porter à connaissance » emboîtés, expression sur chaque microterritoire des contraintes permettant par exemple de respecter une contrainte de diminution globale sur la France des émissions de gaz à effet de serre,...), monter des scénarios partagés sur le long terme,...

Formation et gestion du personnel

À côté de ce développement de la recherche, il faut s'interroger sur les ressources humaines qui mettraient en œuvre ces nouvelles méthodes de planification stratégique sans lesquelles elles n'auraient pas de sens.

Il faut d'abord faire un constat sur cette population de techniciens. Beaucoup sont originaires des services de l'État, suite en particulier à un recrutement massif au moment de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 et des Villes Nouvelles et autres Missions d'Aménagement. Un monde professionnel de bureaux d'études a accompagné ces services au moins jusqu'aux années 1990. À partir de cette époque les services et leurs annexes se sont réduits fortement. Les « pionniers » prendront leur retraite avant 2010.

Les collectivités locales urbaines ont elles aussi recruté des personnels à partir des années 85 suite à la décentralisation de 1982, mais souvent sur des profils techniques et de gestionnaires plutôt qu'urbanistes. Le morcellement municipal à l'intérieur des agglomérations ne nécessitait pas de développer des stratégies urbaines globales. Le temps court des mandats incitait plutôt à réaliser quelques constructions et espaces publics. Inversement, la montée des intercommunalités pousse aujourd'hui très fortement au développement de services de stratégie urbaine, mais la montée en puissance se fait lentement. On peut penser que les intercommunalités, qui auront certainement des responsables politiques élus et des budgets importants dès les années 2005, seront alors opérationnelles. Ils devront trouver des interlocuteurs dans les Régions et les Services de l'État.

À côté de ces deux groupes de techniciens, on trouve les Agences d'Urbanisme, qui sur la trentaine de grandes villes ont, depuis les années 1970, construit des programmes de stratégies d'agglomération, souvent remarquables. Mais ces structures connaissent une évolution difficile du fait de la montée des intercommunalités employant des personnels de la Fonction Publique Territoriale et travaillant en prise directe avec les nouveaux responsables des intercommunalités. Elles ont été aussi pour des raisons historiques cantonnées aux études urbaines et documents d'urbanisme juridique, abordant peu les problèmes de faisabilité opérationnelle ou de développement économique. Leur personnel a un statut associatif qui a limité leur mobilité (ni en DDE, ni en Communes, ni en SEM ou HLM,...). Le vieillissement de leur population interroge à la fois sur leur avenir, leur généralisation et la capitalisation de leurs expériences. Il existe aussi le groupe des techniciens opérationnels des SEM, sociétés d'économie mixte et du monde HLM. L'histoire les a aussi fait se replier sur des périmètres opérationnels limités, sans vision urbaine globale. Leur statut privé les empêchait d'aller acquérir cette culture ailleurs, les interférences et transferts furent exceptions. On doit aussi remarquer que la crise de l'aménagement des années 80 a poussé beaucoup de personnels des SEM vers les sociétés de construction, puis vers d'autres voies quand ces dernières se sont effondrées dans les années 90.

On constate donc ainsi, à la fois l'étiollement de générations d'urbanistes qui ont de l'expérience, même si elle est un peu décalée par rapport à la conjoncture actuelle, leur rapide disparition prévisible, et l'émergence désordonnée de nouvelles structures et personnels qui ne pourront hériter de l'acquis des pratiques de planification ou de l'opérationnel des années 1970-1990. Le vide démographique et conceptuel des années intermédiaires 1990-2000 a été rempli par diverses expériences. Les procédures un peu informelles et multiformes des chartes d'environnement ou agendas 21 du ministère de l'Environnement ou les Projets de Ville de la Délégation Interministérielle à la Ville ont fait naître des approches nouvelles, moins institutionnelles, plus centrées sur les enjeux, mais souvent déconnectées des effets financiers et juridiques structurant la ville. On a aussi beaucoup vu s'afficher dans les médias la « pensée » urbanistique assez sommaire de quelques architectes, très peu au fait des mécanismes qui font la ville. Ces approches qualitatives (architecture, environnement) sont aussi intéressantes dans la mesure où elles rejoignent

la sensibilité de nombreux habitants sur les dimensions culturelles des villes. On propose donc de conduire des recherches dans ces domaines, pour fonder des formations sur le lien entre la qualité urbaine et les procédures et processus moteurs de la ville, et que les personnels ayant ces cultures soient mieux formés aux procédures urbaines et intègrent, en gardant leur identité, les équipes d'urbanisme.

Il y a donc là un vrai problème de ressources humaines, qui est aussi un problème économique. On peut proposer que le capital représenté par les hommes recrutés dans les années 1970 soit aujourd'hui mieux utilisé et rassemblé (on peut penser aux Agences, aux Villes Nouvelles et aux restes des GEP – groupes d'études et de programmation – des DDE), que ces personnels deviennent des conseillers de préfets ou de Maires, qu'ils s'impliquent dans l'enseignement, que l'on prolonge leur carrière par des rôles d'encadrement. Un ciblage prospectif des nouvelles formations en urbanisme par rapport aux structures qui auront besoin de cadres performants vers 2005-2010 est urgente. L'État doit aussi s'interroger sur les Services qui lui seront nécessaires pour conduire ce rôle de partenaire actif. La disparition d'une génération d'urbanistes, la structure des services très hiérarchisée et très structurée par corps, la disparition des « contractuels » spécialisés en urbanisme (rappelons qu'un urbaniste formé par un Institut d'Urbanisme n'a pas la possibilité aujourd'hui d'intégrer les services de l'État), la valorisation des carrières par le management ou la gestion financière des crédits des routes et du logement, font que on ne voit pas encore à l'horizon décrit ci-dessus la mise en place de missions performantes au sein de Services régionaux de l'État et/ou en antennes sur des sites stratégiques, pour tenir ces rôles d'interlocuteurs des missions stratégiques qui se mettent rapidement en place dans les villes et les Régions...

Illustrations

La ville est un « système », parfois paradoxal, on trouvera ci-après quelques illustrations schématiques :

1 – Le neuf interfère avec l'existant : bilan de la construction dans 2 tissus urbains caractéristiques.

tissu U : quartier urbain existant mixte et diversifié.

tissu P : quartier périphérique récent fait de lotissements et ayant de nombreux terrains non construits.

Quartiers	U : existant	P : périphérique
Population actuelle	40 000 h	40 000 h
Objectif à 25 ans	stabilité démographique	+ 8 000 h (+20 %)
Nb. de logements actuels	16 000 log	16 000 log
Construction annuelle nécessaire pour le renouvellement et le desserrement	160 logements ⁽¹⁾	0 ⁽²⁾
Construction annuelle nécessaire pour les nouveaux habitants	0	128 log/an pendant 25 ans
Total construction annuelle	160 logements	128 logements

(1) On estime qu'en moyenne, dans un quartier existant, il faut construire, à population constante, environ 1 % du parc existant pour tenir compte du renouvellement et du desserrement.

(2) Dans un parc récent, il y a plutôt plus de personnes par logement quelques années plus tard du fait d'une occupation familiale et des naissances.

Les enjeux urbains ci-dessus se mesurent en « solde » de service offert, comme beaucoup d'enjeux et non en construction neuve. On voit ici qu'il faut plus de logements pour maintenir la population d'un quartier existant que pour augmenter de 20 % la population d'un quartier périphérique. Si la construction n'avait pas été réalisée dans l'existant, il y aurait eu une perte de population et dédensification. Ceci est souvent mal évalué par les médias, les élus et même par les techniciens. Mais, peut-on se mettre d'accord sur un objectif urbain (d'accueil de population, mais ce serait pareil pour l'étalement urbain, la mobilité, la ségrégation sociale,...) sans aborder cette « mécanique » ou « système » ?

2 – En se renouvelant, la ville se transforme :

On considère une ville à deux époques A puis B. Elle conserve la même population et le même nombre d'emplois (avec un taux d'emplois – nombre d'emplois par actifs – de 1). La population et les emplois évoluent comme l'ensemble de la population urbaine française : plus grand confort résidentiel, emplois plus qualifiés et plus tertiariés, aspiration à des espaces verts ou des espaces naturels et des équipements de meilleure qualité.

La question est : est-ce possible sans distendre la ville ?

époque :	A	B
population totale	40 000 h	40 000 h
habitant en collectif	20 000 h	15 000 h
habitant en individuel	20 000 h	25 000 h
emplois	20 000 h	20 000 h
COS collectif	1,5	1,2
COS individuel	0,4	0,4
nb. de pers. par log. en collectif	2,5	2,2
nb. de pers. par log. en individuel	2,7	2,5
surface par log. en collectif	80 m ²	100 m ²
surface par log. en individuel	120 m ²	150 m ²
nb. de log. collectifs	8 000 log.	6 818 log.
surface construite en collectif	640 000 m ²	681 800 m ²
surface de sol en collectif (nette)	426 667 m ²	568 167 m ²
nb. de log. individuel	7407 log.	10 000 log.
surface construite en individuel	888 840 m ²	1 500 000 m ²
surface de sol en individuel (nette)	2 222 100 m ²	3 750 000 m ²
surface brute ⁽¹⁾ en collectif	64 hectares	85, 23 hectares
surface brute ⁽¹⁾ en individuel	333 hectares	562, 5 hectares
surface occupée par l'habitat	397 hectares	648 hectares
surface occupée par l'emploi	(30 emplois par hectare) 667 hectare	(80 emplois par hectare) 250 hectare
surface totale habitat + emplois	1064 hectares	898 hectares
solde (un parc, des équipements, ...)		+ 166 hectares

(1) entre la surface nette et la surface brute, on doit ajouter 50 % pour les voiries et espaces publics.

Cet exemple simplifié, mais réaliste, montre que si le logement occupe beaucoup plus d'espace en étant plus confortable, plus individuel, moins occupé, cet accroissement est sans comparaison avec la concentration de l'emploi moderne (hors des entrepôts qui se localisent souvent hors la ville). Si ce type de raisonnement était systématiquement fait, on pourrait éviter d'ouvrir à l'urbanisation des espaces périphériques inutilement, mieux moderniser les espaces urbains. Les inerties de zonage (individuel, collectif, emploi) auxquelles se cramponnent certaines communes, par absence de prise en compte de ces données de vie, faussent l'aménagement global des villes et entraînent en partie les dysfonctionnements observés.

PROPOSITIONS

On trouvera ci-après de façon synthétique le regroupement des propositions qui découlent de l'ensemble du rapport et de ses dossiers.

Interventions de niveau national

- Créer une fiscalité sur l'énergie fossile conditionnant les comportements afin de maîtriser l'effet de serre.

- Orienter les fiscalités nationales afin de privilégier l'usage de logements réhabilités, d'entreprises et de commerces en milieux urbains, de loisirs proches des villes, la protection et l'entretien des espaces naturels et ruraux, les opérations de « grand aménagement »,...

- Encadrer les fiscalités locales vers une meilleure régulation de l'étalement urbain. Par exemple, en imposant un montant minimum à la taxe du foncier non bâti mais constructible dans les documents d'urbanisme, et affecter cette taxe aux agglomérations pour intervenir en renouvellement urbain ou créer dans les secteurs où se situent ces terrains les équipements nécessaires à des urbanisations structurées.

- Elaborer des « guidelines » ou « schémas de services collectifs » précisant dans le domaine urbain les objectifs de l'État et conditionnant ses autorisations (utilité publique, approbation des documents locaux, avis sur les projets lors des enquêtes publiques,...) et ses financements.

- En particulier créer de nouveaux Schémas de Services collectifs liés à l'implantation des entreprises et à la solidarité urbaine à travers l'action foncière et/ou l'aménagement.

- Articuler ces Schémas avec ceux que pourraient élaborer l'Europe ou les Régions. (Revoir la procédure DTA et SRADDT dans ce sens)

- Intégrer les financements sectoriels dans des contractualisations locales sur la base de nouveaux documents de planification et de programmation des agglomérations. En particulier décentraliser suivant cette démarche les crédits relatifs à la voirie, le logement, l'implantation d'activités économiques, de grands équipements,...

- Actualiser les « valeurs locatives » servant de base à la fiscalité locale.

Un cadre de partenariat local

– Définir un document de planification (actif principalement au niveau des agglomérations et des régions) composé de l'exposition d'un projet par objectifs et d'annexes donnant les conditions d'occupation juridique des sols, de faisabilité et de partenariats publics et privés.

– Préciser le contenu des « porters à connaissance » de l'État qui devraient s'exprimer comme un « projet » rappelant les enjeux supra-locaux (globaux) et esquissant la façon dont ils pourraient se traduire sur chaque territoire particulier, et comment l'État compte négocier et participer à la réalisation du projet tout en respectant ces enjeux. Ce serait donc un exercice de préprogrammation

– Créer les moyens de la participation de l'État à ces processus locaux : des services positionnés au niveau régional ou missionnés sur des sites sensibles (bien sûr déconnectés de tâches de maîtrise d'ouvrage pour les collectivités locales) ; des moyens financiers non préaffectés, principalement tournés vers le « foncier » et sa valorisation, et destinés à amorcer des opérations, à participer à des tours de tables de prises de risques, à peser stratégiquement sur des orientations de politiques locales. Définir des procédures financières de l'État conditionnant son intervention à la mise en œuvre préalable de solidarités locales.

– Trouver des formes de participations plus avancées de la « société civile » aux projets urbains. Faire participer des partenaires privés dès l'élaboration du projet. Informer et associer les usagers afin non seulement de recueillir des suggestions mais de résoudre des contradictions entre les « aspirations » et les « externalités ». Modifier les enquêtes publiques de façon à y intégrer mieux les conséquences du moyen terme des choix possibles : d'une voirie de contournement, d'un centre commercial périphérique, de l'implantation d'un équipement ou de l'amélioration d'un espace public dans un environnement déjà très fortement valorisé,...

Recherche et formation

– Mieux connaître les déterminants du « système » qui fait évoluer la ville (moins des indicateurs statiques que des mécanismes)

– Mesurer les liens entre les « 4 niveaux » évoqués dans le dossier « planification » reliant les enjeux de développement durable et les réalisations.

– Recherche-développement sur les « jeux d'acteurs » locaux et globaux. Élaborer les objectifs spécifiques à chaque niveau sans remettre en cause l'autonomie des autres niveaux ; processus de négociation entre les niveaux ; processus de conduite de projet. Observation de ces processus en vraie grandeur par des professionnels, des universitaires,...

– Analyser les mécanismes du « renouvellement urbain » en insistant sur la faisabilité économique des opérations : comment la fiscalité

locale, les bilans d'aménagement et les marchés de l'immobilier se croisent pour aboutir à la faisabilité ou au blocage.

– Investir sur les transports collectifs et circulations douces, à la fois pour accroître leurs performances et pour donner les grandes lignes des opérations urbaines qui fonctionnent bien avec des tels réseaux.

– Développer un lieu de capitalisation et d'échange d'expériences entre les acteurs urbains (« L'Institut de la Ville », en cours de définition est-il cette instance ?)

– Construire des formation initiale et permanente utilisant ces recherches et formant des professionnels avec des passerelles entre les différentes formes de pratique.

– Unifier les vocabulaires : ville, aménagement, projet, renouvellement, diversité, mixité,... ?

Notes

Les grands principes du développement durable

La définition de durabilité appliquée à la ville part de la définition communément admise du développement durable figurant dans le rapport Bruntland (CMED Commission Mondiale de l'Environnement et du Développement, 1987) : « **Le développement durable est le développement qui satisfait les besoins de la génération actuelle sans priver les générations futures de la possibilité de satisfaire leurs propres besoins.** ».

Cette définition doit être complétée par celles qui repositionnent la ville dans un environnement naturel dont elle ne peut être isolée. D'abord celle élaborée par « Sauver la planète » (UICN Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources/PNUE Programme des Nations Unies pour l'Environnement/WWF Fonds Mondiaux pour la nature, 1991) : « Le développement durable signifie améliorer la qualité de la vie tout en respectant la capacité de charge des écosystèmes sur lesquels elle repose » ou encore l'interprétation de l'ICLEI à propos des régions urbaines européennes : « Le développement durable est le développement qui procure des services économiques, sociaux et environnementaux fondamentaux à tous les habitants d'une commune sans compromettre la viabilité des systèmes naturels, immobilier et social dont dépend la fourniture de ces services ».

On peut aussi insister sur le lien qu'établit le développement durable entre le court terme et le long terme. Ce lien est mis en avant dans les définitions initiales par rapport à la consommation de ressources naturelles non renouvelables ou au delà des capacités de régénération. Pour la ville, l'application dans ces termes n'est que partielle (pour l'eau, l'air et éventuellement quelques matériaux), mais peut être transposé : la ville qui se construit se réalise sur une temporalité économique relativement courte d'environ 20 à 30 ans (c'est le temps de remboursement des prêts HLM et de la plupart des montages financiers de l'immobilier résidentiel et d'activité). Et pourtant la ville garde sa valeur au delà de cette durée. Si on situe le renouvellement urbain à 0,5 % par an, la durée de vie de la ville est de 200 ans. Il y a bien alors un enjeu de la ville qui consiste à conserver cette valeur au delà des 30 ans et le plus longtemps possible. On a des exemples de tissus urbains qu'il faut renouveler juste à l'issue de cette durée d'amortissement. Si c'était le cas général, le coût de la ville serait multiplié par pratiquement 5 et serait insupportable. Il y a donc bien un enjeu de durée.

Le premier rapport sur les « Villes Durables Européennes » d'octobre 1994 de la Commission Européenne Groupe d'Experts sur l'Environnement Urbain développe cette notion : « Le développement durable, ou écodéveloppement, est donc un concept beaucoup plus vaste que la protection de l'environnement. Il suppose que l'on se préoccupe des générations futures ainsi que de la salubrité et de l'intégrité du milieu naturel à longue échéance. Il s'inquiète de la qualité de la vie (et pas seulement de l'augmentation des revenus), de l'équité entre les gens d'aujourd'hui (y

compris la prévention de la pauvreté) et entre les générations (les citoyens de demain méritent un environnement aussi bon, voire meilleur, que le nôtre), et de la dimension sociale et éthique de la prospérité. De toute évidence, la résolution des problèmes d'écodéveloppement est un nouveau stimulant pour l'intégration de la politique urbaine dans un cadre holistique. ». (holistique : approche globale)

On retiendra donc le principe général de développement durable comme une approche systémique globalisante intégrant plusieurs dimensions :

- **une adaptation interne de la ville aux besoins de son époque ;**
- **une relation harmonieuse de la ville avec son environnement naturel ;**
- **pour chacune de ces adaptations la vérification que ces interventions ne compromettent pas les adaptations qui seront nécessaires demain pour les futures générations ;**
- **les caractéristiques de ce développement qui ne doit pas se limiter à des paramètres permettant la survie, mais intègre aussi des paramètres qualitatifs.**

L'adaptation de ces principes à la ville contemporaine française (ou européenne) dans la perspective des 25 prochaines années peut être précisée de la façon suivante :

- La première exigence est **l'adaptation de cette ville aux réalités et besoins d'aujourd'hui.**

- **Cette adaptation de la ville aux réalités contemporaines ne peut plus être considérée comme marginale quant à la qualité de la ville laissée aux générations à venir** (la prévision d'un ralentissement des besoins globaux d'urbanisation avait contribué à déléguer très largement l'urbanisme à de très petites échelles). Malgré la stabilisation démographique globale et le ralentissement concomitant des rythmes de construction chacun s'accorde à reconnaître la transformation lourde de cette ville. La surface de la tache urbaine a doublé depuis vingt ans au point que l'on ne peut plus parler de ville mais de réseaux urbains qui se diluent et se tissent jusqu'à tous les villages qui vivent dans la mouvance de ces villes. Les transports ont aussi considérablement augmenté en vitesse et en longueur. Les espaces naturels et ruraux périurbains ont disparu ou se sont dégradés. Pendant ce temps, les tissus urbains anciens, sans changer de volumétrie ont profondément évolué dans leur occupation et leur fonctionnement, certains étant reconquis par des classes sociales aisées se rapprochant de centralités offrant des services de grande qualité, d'autres se dégradant rapidement car suroccupés par des familles pauvres qui s'y regroupent sans avoir d'autres choix.

On assiste aussi à une érosion de la valeur d'usage du capital bâti légué par les populations précédentes et à l'introduction d'une obligation de la prise en charge publique du coût croissant de fonctionnement de la ville construite aujourd'hui. Les évolutions actuelles de cette ville engagent pour longtemps la qualité de l'air, de l'eau, les prélèvements et les rejets. La consommation d'espaces naturels et agricoles est en grande partie irréversible.

– **Les besoins futurs ne peuvent pas être décalqués sur la prolongation des besoins actuels.** Des changements sociaux exogènes devraient apparaître tels que l'arrêt de l'accroissement de la durée de la vie, la diminution de la part de population active ou le tassement de l'évolution des revenus liée à la mondialisation de l'économie, l'émergence des NTIC (nouvelles technologies de communication), l'importance des loisirs,... D'autres inconnues demeurent, telles que l'importance de l'immigration et éventuellement certaines catastrophes naturelles ou sanitaires. On peut aussi envisager que les interventions publiques s'adaptent et aient un effet marquant (limitation de la croissance périphérique, gestion des nouvelles pauvretés, articulations entre les échelles de décision et solidarités permettant le renouvellement urbain de secteurs difficiles, développement des transports publics...à travers les outils de planification : schémas directeurs, chartes d'environnement, agendas 21...). Cette prospective est l'objet des approches écosystémiques développées par Brugmann (1992) et Tjallingii (1994). Elles permettent de mieux définir le développement durable comme l'analyse d'un système dans lequel les interventions ne peuvent être directes. Même si on a pu penser dans les années de forte croissance que l'on construisait la ville à partir de rien, (Villes Nouvelles, Grands Ensembles, Reconstruction), l'existence de la ville comme un système complexe se recomposant dans le temps s'impose. O.Guichard disait en 1965 que « d'ici à 1985, nous devons construire autant de logements qu'il en existe actuellement », hors c'est environ le dixième qui a été construit. JP.Lacaze remarque qu'en passant de un logement neuf vendu pour un logement d'occasion revendu à un pour cinq entre 1960 et 2000, c'est le marché de l'occasion qui détermine désormais les niveaux de prix de l'immobilier et ainsi la faisabilité des opérations. On doit désormais admettre que la ville existante est une donnée à près de 90 % pour les villes de demain.

Les approches écosystémiques proposent pour cela l'examen de la situation à travers quelques notions clef :

- **la rétroaction négative ou positive** (« effet d'amortissement » ou au contraire « effet boule de neige »)
- **l'hémostasie** ou changement dans la stabilité. Les boucles de rétroaction changent les équilibres urbains mais en demeurant dans des états stables.
- **la transition ou changement d'état** tel que celui qui a permis de passer de la ville à pieds à la ville automobile.
- **l'opposition entre ouverture et herméticité** qui fait qu'un milieu urbain est plus ou moins sensible à des politiques exogènes venant de son environnement immédiat ou des politiques régionales voire mondiales. C'est aussi la capacité à conduire des politiques locales.
- **l'émergence** qui permet à un milieu donné de bénéficier d'une dynamique globale qui dépasse l'ensemble des dynamiques sectorielles ou dans lesquelles ces dynamiques sectorielles se renforcent (ou se détruisent). C'est une notion importante dans un système urbain à multiples acteurs, comme c'est le cas aujourd'hui et apparemment pour longtemps. L'image de la ville fournie par exemple par la création d'un équipement prestigieux ou la mise en valeur d'un paysage peut créer une dynamique de peuplement ou d'attractivité économique (par exemple la dynamique de Montpellier ces dernières années, après celle de Grenoble dans les années 70 ;

inversement les problèmes actuels de banlieue ne sont pas liés uniquement à des dégradations sectorielles mais à une dégradation d'image en grappes ou en territoires...).

La description de scénario à terme suivant ces notions et leur évaluation en terme d'environnement permettent de mesurer la qualité du développement durable et au moins de repérer les scénarios qui le serait moins et de les écarter par des stratégies d'action publique. Ces mesures se feront globalement sur des résultats en terme de demande de qualité de la vie et non de niveau d'offre sectorielle. En effet l'approche systémique nous enseigne que la construction de logements ou la construction d'infrastructures de transport n'entraînent pas forcément un bien être de l'habité ou un accroissement utile de la mobilité. Ces réalisations n'ont d'effet positif en terme d'environnement que face à une demande dans un contexte donné.

– enfin, il faudrait poser quelques principes de développement durables qui embrassent à la fois l'adaptation à la réalité d'aujourd'hui, la préservation de la qualité de la vie de demain face à un demain lui-même incertain quant à ses déterminants socio-économiques et aussi pour les étapes ultérieures encore plus marquées par l'inconnu. C'est ainsi que l'on peut proposer des démarches positives pour l'environnement simultanément à plusieurs échelles de territoire et sur plusieurs temporalités.

L'étude « A Framework for Local Sustainability » du LGMB (1993) en décrit les sous-chapitres :

D'abord les limites du milieu naturel. Bien que le milieu urbain puisse paraître très minéral et artificiel, il est toujours en relation forte avec les milieux naturels. Il y prélève des ressources (eau, matériaux,...), y rejette ses déchets liquides, solides et gazeux et contribue ainsi à la qualité des sols, de l'eau et de l'air. Le bilan de ces atteintes à l'environnement peuvent se faire dans l'environnement immédiat, mais aussi dans les territoires qui entourent les villes (remarque d'autant plus importante qu'en terme de gouvernance ces territoires sont souvent en dehors du territoire sous gestion urbaine et également à des échelles régionales, continentales, voire planétaire pour des phénomènes tels que l'effet de serre ou les rayonnements. Des plans et des stratégies sont nécessaires à ces différentes échelles : au plan international ce qui concerne la biotechnologie et la santé, au plan national l'utilisation des ressources, à l'échelles des bassins versants ce qui est de la protection des écosystèmes, au niveau des villes (agglomérations) la viabilité des transports et la diversité de l'habitat... Cette « capacité de charge » des milieux naturels est encore mal connue. Pour tous les champs d'incertitudes, le développement durable impose les principes de précaution (explicité dans le traité de Maastricht)

La maîtrise de la demande. Si les besoins ne peuvent être satisfaits sans respecter le milieu naturel, il importe de mettre en place des processus pour les réduire ou les réorienter ou pour trouver un compromis optimal. Il y a donc débat entre les principes d'efficacité environnementale et efficacité sociale. L'efficacité environnementale consiste à trouver des

moyens pour minimiser les impacts environnementaux des activités humaines : recyclage, récupération, augmentation des durées de vie et des rendements. L'efficacité sociale consiste à créer une diversité d'offre et utiliser les actifs économiques (citons le logement, les équipements, l'espace public et les lieux de loisirs, les espaces d'activités...) tout au long de leur cycle de vie.

L'équité. Au delà d'un point de vue moral, le principe d'équité auquel peut répondre la solidarité, remarque que ce sont les plus pauvres qui sont le plus touchés par les problèmes de dégradation de l'environnement et qu'inversement, n'y étant pas physiquement sensibles, les plus riches pourraient être tentés de contribuer à sa dégradation. Et pourtant ce sont ces plus riches qui possèdent les moyens de l'amélioration de cet environnement.

Ces principes dépassent la conjoncture actuelle et celle du terme de l'action publique envisageable (ici située à 25 ans). Ils vont donc affirmer des principes d'économie globale des ressources rares et de précautions face aux domaines d'incertitude : santé sécurité... Ils suggéreront aussi une harmonisation universelle de ces principes car le milieu urbain même s'il peut être l'objet d'un examen autonome, étant un milieu humainement et économiquement ouvert, il ne peut pas trouver d'équilibre sur le long terme que si des principes communs guident l'action des responsables.

L'examen de l'application des principes du développement durable sur la ville guide vers une démarche en plusieurs temps :

– d'abord un retour sur les **adaptations actuelles de la ville aux phénomènes socio-économiques récents** pour à la fois décrire les difficultés de cette adaptation et pour montrer que la nouvelle situation engendre à nouveau des externalités qui obéreront la qualité de la vie des habitants des villes demain.

– ensuite, une approche systémique devrait **croiser à la fois ces évolutions de la ville, les moyens publics de réaction et de nouvelles réalités socio-économiques que l'on peut prévoir à moyen terme**. On listera alors les difficultés rémanentes, les secteurs de plus forte tension.

– enfin, des **principes de sauvegarde et de précaution plus intemporels** pourront être dégagés. Ils devraient être valables face à un moyen/long terme dont beaucoup composantes et leurs conséquences nous échappent encore.

Illustration : grille d'analyse des projets d'Agendas 21

« PERTINENCE DU PROJET PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DU DEVELOPPEMENT DURABLE »

1) Préciser comment, selon vous, le projet intègre la protection et l'amélioration de l'environnement et du cadre de vie :

- par la prise en compte des impacts sur l'environnement (prévention ou lutte contre les nuisances, amélioration, valorisation d'un potentiel environnemental, protection, aménagement équitable du territoire)
- par l'expression d'une solidarité écologique locale et planétaire et par l'attention portée à une répartition équitable des richesses écologiques (entre les quartiers, entre les communes, entre les nations)
- par la qualité du management environnemental, (verdissement dans les commandes publiques et privées et dans la gestion du patrimoine public, certification ISO 14000, bâtiment HQE, cycle de vie des produits...)
- par une gestion économe en ressources et une organisation rationnelle de l'espace (énergie, eau, espaces, matières premières, utilisation de ressources renouvelables, recyclage et valorisation, réhabilitation, préservation du patrimoine naturel et culturel,...)
- par une recherche de qualité et par la création d'aménités environnementales (qualité du bâti, du paysage, des espaces, qualité urbanistique et architecturale, qualité du service rendu, qualité des produits,...)

2) Préciser comment, selon vous, le projet intègre un développement économique, susceptible de modifier les modes de production et de consommation :

- par la création d'activités, marchandes ou non marchandes, répondant à une demande sociale en particulier locale et d'emplois qualifiants et pérennes ou de filières d'emplois nouvelles
- par la création d'une dynamique économique visant à mobiliser les entreprises et les acteurs (locaux, régionaux et internationaux) ainsi que les travailleurs concernés
- par la formation aux conditions de production socialement responsables et respectueuses de l'environnement en vue de rechercher un changement des pratiques professionnelles des agents économiques : consommateurs, donneurs d'ordres, partenaires économiques (fournisseurs, filiales, sous-traitants et prestataires...)
- par la mise en œuvre d'études, de recherches-développement innovantes (nouvelles technologies, technologies propres, développement et partage des connaissances et des savoir-faire, de l'accessibilité aux progrès techniques au niveau local, national et international)
- par le recours à des modes de financement particuliers : épargne locale, financements socialement et écologiquement responsables, réseaux solidaires, troc...)
- par le caractère solidaire du développement économique, notamment en développant avec les pays les plus pauvres des termes d'échanges équitables (cf. A. Simon)

3) Préciser comment, selon vous, le projet intègre l'amélioration de la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités :

- par une adéquation des services collectifs (déplacements, formation, culture, loisirs, eau, déchets, etc.) qu'ils soient marchands ou non marchands, publics ou privés à la demande sociale (association des usagers, des riverains à la conception, enquêtes, observation des usages locaux, etc.)
- en favorisant l'accessibilité (à l'information, aux services collectifs, aux aménagements, à l'espace, à l'activité, par l'adaptation des horaires aux besoins des usagers, etc.) en tenant compte des besoins des différentes catégories de population (dont enfants, jeunes, femmes, populations immigrées, personnes âgées, handicapés, cyclistes, piétons, travailleurs, sans emplois, populations démunies, etc.) ;
- en luttant contre la discrimination sociale et géographique (quartiers en difficultés, espaces défavorisés)
- par l'innovation sociale et culturelle favorisant des échanges de qualité culturels, inter-culturels et la mixité sociale
- par une incitation au changement :
 - . des modes de consommation par une consommation plus économe et par un accès facilité aux éco-produits (connaissance, information, traçabilité,...) ou fabriqués de façon socialement et écologiquement responsable ;
 - . des modes de gestion en favorisant une gestion économe et de proximité
 - . en visant l'amélioration de la santé publique (conditions de logement et d'habitat, conditions environnementales, conditions de travail, conditions de déplacement... conditions de vie)

4) Préciser comment, selon vous, le projet s'organise en terme de gouvernance :

- par une approche intégrée et transversale (articulation entre les thématiques, croisement des logiques et des pratiques sectorielles – institutionnelles, associatives et professionnelles –, partenariats public-privé)
- par les moyens mis en place pour associer les habitants, les producteurs, les usagers, les utilisateurs,... les acteurs du développement (formation, moyens financiers, études, lieux de concertation et de négociation, utilisation de méthodes et de technologies adaptées, etc) à l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi du projet aux différentes échelles
- par l'organisation systématique d'un débat public et contradictoire sur les différents projets
- par la mise en relation des échelles de territoire : du local au planétaire (intercommunalité, quartier/ville, ville-campagne, mise en réseaux, coopérations)
- par la prise en compte des échelles temps (intergénérationnelles, temps d'appropriation des projets, adaptation aux rythmes des partenaires, phasage des projets et planification)
- par le développement de procédures d'évaluation continue, contradictoires et collectives (comité de pilotage, structure visible et responsable porteur du projet, organisation de débats publics, restitution des débats, critères de recevabilité, référentiel de développement durable, procédures de certification et de labellisation, audit, tableaux de bord de suivi et observatoires)
- par la mise en place d'une maîtrise d'œuvre et d'ouvrage (municipale ou intercommunale) bien identifiée, reconnue et assumée par les élus, en relation avec tous les services de l'État

5) Préciser comment, selon vous, le principe d'intégration est mis en place :

Par des actions couvrant simultanément les domaines environnement et social

Par des actions couvrant simultanément les domaines environnement et économie

Par des actions couvrant simultanément les domaines social et économie :

Echelles et Périmètres, le local et le global, le gouvernement et la gouvernance

Agglomération et aire urbaine

L'INSEE a cherché à décrire ce phénomène en définissant d'abord le terme d'« agglomération » pour laquelle la continuité physique du bâti est encore importante, puis en l'élargissant avec les concepts de « pôles urbains » ou d'« aires urbaines » (reprenant ainsi la définition du « Petit Larousse », « ville = agglomération où la majorité des habitants sont occupés par le commerce, l'industrie ou l'administration »). Un pôle urbain est ainsi une unité urbaine comptant plus de 5000 emplois au recensement de 1990 ; il constitue une aire urbaine avec sa couronne périurbaine formée de communes ou unités urbaines dont plus de 40 % des actifs résidents vont travailler dans l'aire urbaine. L'INSEE définit aussi des « communes multipolarisées » dans lesquels plus de 40 % des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, ou encore des « pôles ruraux » dans lesquels de 20 à 40 % des actifs travaillent dans des aires urbaines.

L'ensemble de ces espaces à dominante urbaine plus ou moins forte fonctionnent en réseaux quadrillant le territoire. Ces réseaux constituent, autant que chacune des agglomérations, la « ville » dont nous parlons. Il faudrait alors peut-être plutôt parler de « **mode de vie urbain** », car ce sont surtout les enjeux concernant les hommes qui nous intéressent. On aura donc un double regard à la fois sur la ville comme espace construit et comme tissu de relations sociales et économiques, l'un déterminant l'autre. Le recensement de 1999 a montré un renforcement des aires urbaines, surtout celles situées sur les axes méditerranéens et atlantiques avec plutôt un tassement des villes industrielles anciennes (Le Nord-Pas de Calais, St.Etienne, Montbeliard,...), et au sein de ces villes un maintien des zones centrales valorisées, mais avec une forte diminution de la taille des ménages y demeurant (personnes âgées, célibataires, étudiants, résidents occasionnels, pied à terre de retraités partis vivre principalement plus loin de la ville,...), un déclin continu des premières couronnes et un grand renforcement de la deuxième couronne. Les zones rurales semblent s'être renforcées, mais une vision plus attentive montre que cette croissance recouvre à la fois un net déclin du rural profond surtout sur la diagonale Vosges, Massif Central, Pyrénées et une concentration sur les communes rurales périphériques avec une population rururbaine (habitant de village travaillant en ville ou d'une façon urbaine). Ceci confirme une tendance à l'étalement urbain et un éclatement social dont le moteur semble être « hédoniste », c'est à dire le choix pour celui qui le peut d'habiter dans un environnement de qualité (très urbain pour les personnes isolées peu motorisées, plus proches des espaces naturels pour les familles multimotorisées) et loin des sites dégradés soit au niveau des paysages, soit sur le plan social.

L'urbanisme comme action sur la ville, gouvernance

L'urbanisme comme action publique sur la ville s'est beaucoup développé depuis 1967 (la Loi d'Orientation Foncière constituant la base du Code de l'Urbanisme date du 31.12 1967). Son architecture globale a été conservée, même si la décentralisation a entraîné des responsabilités différentes des acteurs. Cet urbanisme et ces procédures ont surtout été définis pour gérer la croissance périphérique nouvelle « en tache d'huile » de la ville (ce qui sous-entend que la ville même si elle s'étend et se dédensifie, reste relativement compacte et cernée par un périmètre), en en contrôlant « l'occupation du sol » et les volumes construits. On note donc un décalage entre les préoccupations environnementales et sociales contemporaines et les objectifs de l'action publique sur la ville de cette époque, surtout concentrée sur une action sur le bâti neuf périphérique. Cependant, depuis les années 75 des tendances très profondes tendent à recentrer l'action publique sur la ville dans les domaines du social, de l'économique et de l'environnemental. Ce sont des actions plus sur le qualitatif et le social que sur le bâti et l'urbanisme construit. C'est à la fois toute la filiation des politiques qualitatives propres à chaque territoire que proposait le FAU (Fond d'Aménagement Urbain) ou des « villes moyennes » ou encore des politiques dites « de la ville », commençant avec les procédures « d'Habitat et Vie Sociale » sur les Grands Ensembles. Ces démarches introduisent la décentralisation par la recherche d'une gestion au plus près des gens et à la mesure de chaque site, même si la décentralisation française, en hypertrophiant l'échelle communale, n'a peut-être pas choisit l'échelle la plus pertinente de fonctionnement des mécanismes urbains. C'est de là, semble-t-il, qu'il faut voir le point de départ de l'assimilation du mot « ville » avec le territoire communal. Notons seulement que les « bassins » de vie (emplois, transport, habitat, commerces, loisirs, appartenance symbolique...) des habitants et les périmètres d'observation des phénomènes qui nous préoccupent dépassent souvent largement les périmètres communaux. L'INSEE recense 361 pôles urbains regroupant 2 813 communes au sein d'agglomérations et 13 243 communes sur les aires urbaines reliées à ces pôles, soit une moyenne d'environ 8 communes par pôle urbain et 37 par aire urbaine. Admettons que le « décalage » vienne du fait que le « phénomène urbain » que nous identifions principalement à l'agglomération ou à l'aire urbaine y trouve rarement pour l'instant des institutions et des acteurs clairement identifiables ; ce que les récentes lois sur l'intercommunalité et les territoires de procédures de contractualisation que les plans État-région-agglomération/pays- « ville » reconnaissent finalement et devraient faire évoluer. Certains suggèrent même des évolutions incitant encore plus à définir des institutions et des outils urbains adaptés, à la bonne échelle, pour assurer un développement durable des territoires.

Les autres pays européens sont sortis des difficultés liées à la petite taille des communes en imposant autoritairement des regroupements. La taille moyenne des communes françaises est de 1 600 habitants, celle des communes allemandes de 16 000 habitants et des communes anglaises de 160 000 habitants. Cette évolution a été possible dans ces pays, elle serait plus difficile en France. Mais, finalement le sujet important est

moins cette taille que les modalités des articulations entre l'échelon global et les échelons locaux.

La ville, espace social et économique autant que spatial

On verra l'importance de définir la ville à l'échelle de l'agglomération à la fois comme un ensemble de relations économiques et sociales et comme une organisation spatiale. En effet, il faut d'abord remarquer que les diagnostics sur les enjeux changent suivant l'ampleur du territoire observé. La mixité et la diversité urbaine, l'équilibre habitat/emploi ou espaces construits/espaces ouverts ne se présentent pas du tout de la même façon si l'on se situe au niveau de l'îlot, du quartier, de la commune ou de l'agglomération. L'observation et l'action publique doivent se faire à la bonne échelle. On peut appeler « grain de la ville » la taille des espaces dans lesquels se situent ces enjeux. Un grain trop gros occulte des mécanismes internes générateurs de déplacements inutiles créant des pollutions, des fatigues, de la cassure sociale ; un grain trop petit exclut certains phénomènes et en particulier les équilibres et solidarités qui illustrent les démarches durables. Le mythe de l'immeuble du 19^e siècle regroupant suivant les étages, le commerce et l'activité et toutes les classes sociales n'est plus viable.

On ne peut pas aussi, à l'évidence, se contenter d'observer la seule partie de la ville qui s'accroît. Les quartiers de ville ne se juxtaposent pas comme des « unités de voisinage » autonomes, même si on peut souhaiter que chaque partie de la ville soit équilibrée et possède un maximum d'autonomie (diversité sociale, emploi/habitat, espaces verts, capacité de renouvellement...). Ce constat est renforcé par le fait que dans la partie existante des villes, il se passe, presque sans changement volumétrique, (c'est à dire, sans contrôle par la planification urbaine publique traditionnelle) à l'intérieur des bâtiments des transformations sociales importantes, et que simultanément les extensions périphériques ou les opérations de renouvellement urbain lourdes ne peuvent plus être regardées de façon autonome comme des sortes de « villes nouvelles », mais comme un morceau de la ville existante fonctionnant avec elle. On montrera ainsi qu'il y a une interaction entre l'évolution physique de la ville et son évolution sociale, l'espace n'étant que le support de stratégies de groupes socio-économiques. En d'autres termes, bien souvent, dans le domaine du logement, les opérations nouvelles correspondent moins à un besoin de se loger, qui quantitativement diminue, qu'à des recherches de voisinages valorisants. Pour les entreprises modernes, ces stratégies spatiales sont aussi essentielles.

Il s'en déduit que « la ville » dont nous parlons doit être au moins la ville existante, ses extensions périphériques et mêmes les espaces naturels et ruraux qui les entourent, qui sont à la fois un espace d'extension, si nécessaire, et un lieu d'échange (loisirs, sécurité alimentaire, eau, graviers,...), sans que nous puissions isoler une partie d'une autre.

La ville, plusieurs échelles emboîtées

Il ne faudrait pas en déduire qu'il existe un seul territoire pertinent pour définir la ville, l'étudier et agir sur elle. Les mécanismes urbains jouent simultanément à plusieurs échelles. Ceci est vrai pour l'observation, pour l'établissement d'un projet (qui sera la négociation entre des projets de plusieurs niveaux de point de vue), et pour l'action publique qui devra coordonner ces divers niveaux de « **gouvernement** » ou de **gouvernances**. On distinguera ainsi des échelles de gouvernement où existe une autorité identifiée avec un acteur responsable et légitime, un budget et la possibilité d'édicter un règlement et des espaces de « gouvernance » plus et fluctuants en périmètres et dans le temps au gré de l'opportunité des problèmes à résoudre, définis comme étant le rassemblement d'acteurs « coproduisant le bien public » (définition de la FNAU : Fédération des Agences d'Urbanisme). La notion de gouvernance reconnaît la nécessité pour faire ou gérer la ville d'aujourd'hui de plusieurs acteurs (voisins ou représentants des territoires emboîtés), acteurs publics, parapublics ou privés, ou simples usagers isolés ou en associations représentant la société civile. Le 22^e congrès de la FNAU consacré à ce thème a bien fait apparaître la nécessité d'allier gouvernance de projet et présence politique de gouvernements urbains responsables, ces derniers assumant des responsabilités politiques globales (et non un vague partenariat qui engage personne) et dans la continuité dans le temps. J.Landrieu (« Aménager la ville demain : une action collective ») montre bien le rôle nouveau des acteurs privés dans la gouvernance, y compris dans des mécanismes de régulation qui semblaient l'exclusivité des acteurs publics, non par uniquement solidarité publique, mais aussi pour assurer leur bon fonctionnement et leur « lien » avec la société urbaine.

On pourrait ainsi distinguer sous le terme général de ville, trois niveaux ou échelles emboîtés :

– Le premier est effectivement l'**Agglomération** dans laquelle se déroulent les mécanismes économiques essentiels : gestion des réseaux de transport et de fluides, principal bassin de logements, d'emplois et d'équipements. C'est un espace limité dans lequel les relations entre les fonctions sont fortes et permanentes. Un document gérant l'occupation du sol y est indispensable du fait des concurrences spatiales. La programmation commune ou coordonnée des investissements y est aussi indispensable. Elle suppose une gestion publique forte et pratiquement permanente.

– Le second, qui correspondrait à l'**Aire Urbaine**, est l'agglomération plus les espaces périphériques ayant des relations majoritairement avec cette agglomération. Il ne peut pas exister de gouvernance permanente avec ces territoires, mais leurs interdépendances supposent que des relations contractuelles de programmes et de financements existent à termes réguliers pour concrétiser ces dépendances. Les territoires périphériques ayant souvent leur propre logique de gestion, par exemple sous la forme de « pays ».

– Le troisième, c'est celui de la **Région, de l'État ou de l'Europe** regardés comme des réseaux de villes. Ces niveaux sont dépendants des villes qui les constituent. Leurs forces économiques et sociales reposent sur elles, et réciproquement ces territoires aident ces villes à monter leurs

projets dans le cadre du projet global. On voit apparaître des « projets régionaux », « schéma d'aménagement du territoire national » ou « schéma de développement de l'espace communautaire ». Cette dépendance réciproque fait que la ville en tant qu'entité économique et sociale doit être pensée aussi à l'intérieur de ces ensembles. C'est l'illustration du « mode de vie urbain » évoqué plus haut. Les grands territoires peuvent être concernés par la dilution de la ville, ses performances et ces lourdeurs, les paysages et les espaces naturels et ruraux qui séparent les villes, par les réseaux qu'elles constituent. Il suffit de remarquer l'interdépendance entre les réseaux de transport urbains et interurbains pour comprendre cette osmose.

Il ne faut pas se cacher derrière le problème que ces mots révèlent. Aujourd'hui, on est dans une impasse qu'évoque de façon pas encore suffisamment incisive le rapport Mauroy sur la poursuite de la décentralisation. Le « bricolage » en cours risque de discréditer les efforts faits pour faire évoluer l'appareil institutionnel français vers une organisation plus performante.

D'une part, les lois Chevènement, Voynet et Gayssot-Besson proposent des regroupements intercommunaux de géométrie, de nature et de durée différentes qui posent problème. Quel est leur pérennité, quel est leur légitimité démocratique et par là peuvent-elles être responsables, porteuses d'un budget et d'un projet conséquent et durable ? Quid des communes qui sont dans les « trous » non couverts par ces intercommunalités ou couvertes que par certaines.

D'autre part, la multiplication des niveaux qui devraient négocier entre eux pour le moindre projet est contreperformant ; Et, justement ce sont les projets les plus ambitieux et les plus nécessaires qui devraient subir ces parrainages multiples et irresponsables.

Enfin, si le problème se pose, c'est bien parce que certains territoires ne sont plus très pertinents par rapport à des problématiques contemporaines. Techniquement, il est certain que les niveaux européens, régionaux et d'agglomération (ou de « pays ») sont essentiels par rapport aux enjeux de développement durables. Or, ce sont ceux qui aujourd'hui sont les moins organisés. Les autres territoires sont encore porteurs de légitimités qui ne sont pas encore transférées ou transférables. L'État porte la légitimité républicaine faite de garanties que l'Europe et les Régions ne portent pas ; le département accueille encore l'essentiel des services déconcentrés de l'État, la Commune est un échelon de proximité et de contact essentiel. Des évolutions telles que celle des représentativités PLM (création des mairies d'arrondissement de Paris, Lyon, Marseille) semblent positives.

Evaluation des politiques urbaines et participation

Les méthodologie urbaines « classiques », issues des techniques de l'ingénieur, consistaient à conduire des « études préalables » approfondies afin de définir le mieux possible l'action à entreprendre, puis

à réaliser l'ouvrage. Si l'ouvrage apparaissait par la suite inadapté, ou si ses impacts sur l'environnement étaient négatifs, il était envisagé un autre projet complémentaire, reconduit suivant la même méthode. À quoi pouvait-il servir de réaliser des observations et évaluations après coup, il était trop tard et le fonctionnement de l'ouvrage était considéré comme la meilleure étude d'évaluation.

Ceci est remis en cause pour de nombreuses raisons : effets externes de plus en plus importants des ouvrages neufs par rapport à l'existant naturel et/ou urbain, exigence de qualité et de participation des habitants concernés, participation au projet de plusieurs acteurs publics et privés qui veulent piloter leurs investissements ou participation. Ces méthodes s'imposent pourtant difficilement au niveau national du fait de la prégnance des « méthodes de l'ingénieur » développées lorsque l'État était le principal acteur. L'Europe, partenaire nouveau et extérieur aux maîtrises d'ouvrages locales investit beaucoup dans ces nouvelles méthodologies. Elles devraient aussi s'imposer progressivement au niveau national et régional.

La Conférence d'Edimbourg tenue en 2000 sur la qualité de l'évaluation (programme MEANS) rassemblant les quinze pays européens et six pays candidats donne des perspectives intéressantes :

– « Bien que les programmes en soient l'objet central, l'évaluation s'étend aux projets et à la politique dans son ensemble. Elle permet ainsi d'établir des priorités entre les projets à financer ainsi que les moyens publics dont ils doivent être dotés. Elle n'est pas seulement financière ; elle est aussi économique, avec une analyse des effets socio-économiques ; l'impact sur l'environnement est pris de plus en plus en compte »

– On distingue des « temps » de l'évaluation : « Lors de la phase de conception du programme, l'évaluation (ex ante) aide à bien cibler les besoins, à donner des éléments de jugement pour fixer les objectifs du programme et allouer les crédits de manière à obtenir le meilleur résultat ». C'est la phase d'élaboration d'un « projet partagé » par lequel chaque acteur fait état de son « projet » sur le territoire et ajuste sa participation (ceci s'oppose à la méthode classique qui serait que seul le local aurait la légitimité de l'élaboration d'un projet, les structures globales apportant leur aide suivant des règles « de droit commun » de recevabilité de ce projet). « Pendant la mise en œuvre, l'évaluation aide à comprendre si le programme atteint ses objectifs, et, dans le cas contraire, à déterminer à quelles difficultés il rencontre, voire quelles actions correctrices peuvent renforcer son efficacité. » Les partenaires restent présents, jugent et ajustent leur investissement propre. « À la fin (ex post) du programme, l'évaluation porte à la fois un jugement sur les résultats du programme et tire des leçons pour l'action future. Elle permet ainsi de rendre compte aux citoyens et à leur représentants »

– Les responsabilités des acteurs sont plus ou moins fortes tout au long de la démarche. Lors de l'évaluation ex ante, l'acteur local a une initiative prépondérante. L'évaluation à mi-parcours est totalement partenariale. L'évaluation est post relève surtout des partenaires globaux et leur

permettra de se positionner lors de prochaines intervention. Les administration n'ont pas toujours les moyens de réaliser ces évaluations, il est alors important de faire appel à des réseaux, à créer, d'experts indépendants.

Pour un vocabulaire partagé

On notait ci-dessus l'ambiguïté du mot « **ville** », y compris dans le langage administratif et celui des techniciens. On revient en annexe sur ces ambiguïtés. Mais nous pouvons noter ici que ces ambiguïtés non seulement posent des problèmes pour désigner la ville, mais révèlent aussi des contradictions essentielles dans l'action urbaine et les montages économiques et techniques que nous évoquerons plus loin pour adapter l'action publique aux enjeux urbains contemporains.

Si le mot ville est utilisé à la fois pour évoquer la commune ou l'aire urbaine peut-il permettre de faire progresser la réflexion sur les changements d'échelle des modes de vie et de fonctionnement urbain ? Alors que les rapports sur les difficultés urbaines de M.Delarue puis M.Sueur, et le congrès Habitat II à Istanbul et les conclusions de M.Cavallier insistent sur le fait que c'est qu'au moins au niveau de l'agglomération que ces sujets doivent être traités et introduisent le terme de « politique de la ville », les procédures qui reprennent le même vocable sont le plus souvent des contrats passés avec des maires de communes de banlieues et concernent aussi le plus souvent uniquement des quartiers.

On notera aussi les ambiguïtés des termes « **aménagement** » ou « **projet** » qui tour à tour peuvent soit décrire des interventions ponctuelles de nature architecturales ou au contraire être une approche sociale et économique engageant la totalité d'un territoire. Il en naît des polémiques entre professionnels qui de façon plus grave apportent une réponse trop sectorielle et ponctuelle à des problèmes urbains plus globaux. Ainsi des « projets urbains » sont présentés en réponse à une difficulté urbaine donnant l'illusion de la prise en compte d'un projet d'une ville, alors que ce ne sont que des images concernant un îlot urbain (cf in revue « Urbanisme » : Guy Henri : « Le projet urbain ne se dessine pas » ou M.Sauvez : « Projet Urbain, danger ! »). Nous insisterons sur le mot « Aménagement », parce qu'il peut être une procédure recouvrant un processus profond de solidarités et de requalification du foncier et rassemblant des acteurs autour d'une convention juridiquement claire (définie dans le titre III du code de l'Urbanisme), et parce que cet outil nécessaire est difficile à mettre en œuvre (voir le dossier « aménagement » et en particulier la proposition « inventer le grand aménagement »). Il faut constater qu'il est souvent utilisé pour définir une intervention urbaine plus mineure sur l'espace public, en réponse à une demande d'aménagement au premier sens du terme.

On pourrait aussi citer les mots de « **mixité** » et « **diversité** » utilisés de façon équivalente soit pour parler de mélange social, soit pour parler de mélange de construction d'immeubles d'habitation et d'activités. Il y a de nombreux discours dans lesquels on ne sait plus de quelle diversité on parle, ce qui permet de ne pas traiter l'un ou l'autre des sujets. Dans

ce cas, peut-il y avoir des partenariats clairs ou des garanties sérieuses d'une amélioration de l'urbain ?

L'expression « **renouvellement urbain** » est aussi source d'ambiguïté alors qu'il devient un concept présent dans des textes législatifs. Les différents acteurs urbains s'en emparent aussi aujourd'hui pour le placer dans leurs priorités. Les organismes HLM et la Direction de la Construction utilisent ce terme pour définir des opérations de démolition-reconstruction de logements HLM sur une parcelle appartenant à une société HLM. C'est une démarche importante et difficile face à des immeubles qui du fait de leurs prestations ne sont plus habitables, mais ces transformations ne changent pas le statut des immeubles, ni souvent le parcellaire.

Ce terme peut aussi être utilisé pour désigner le renouvellement de tout le bâti dès lors qu'il est jugé obsolète. La durée de vie des immeubles étant d'environ un ou deux siècles, ce renouvellement général se situe à 0,5 ou 1 % du parc de logement existant. En fait, on observe que ce renouvellement se réalise plus sûrement dans les quartiers porteurs d'un marché immobilier actif où l'on crée du foncier par démolition des vieux immeubles, plus facilement que dans les quartiers anciens où il y a effectivement des taudis.

La troisième signification, celle que nous retenons est l'intervention sur un quartier ancien qui n'a plus ou pas de marchés immobiliers neufs actifs (le marché ancien y est d'environ 30 % inférieur en valeur au marché du neuf). Il n'y a plus de renouvellement de bâti, la population et les entreprises vieillissent, les espaces publics se dégradent lentement, les finances locales diminuent, ... L'opération de renouvellement urbain est une intervention sur un quartier large sur la base duquel se construisent ces marchés. Elle sera en général composée de plusieurs opérations d'aménagement élémentaires, elles-mêmes composées de plusieurs opérations de construction. L'absence de marché imposera une stratégie de réaménagement et de redéveloppement progressifs, avec un enchaînement d'opérations. Les premières, spécifiques d'une opération de renouvellement, consisteront souvent à créer des espaces publics et des équipements valorisants sur des financements publics, sans liens directs avec un retour financier dans un bilan (horizon de retour trop long, risque pris entre l'investissement et le retour impossible à assurer). C'est un nouveau type de financement public, il est en général partenarial du fait des montants importants à mobiliser, il est à risque et le résultat se mesure en reconquête de tissus urbains qui auraient dérivé et en solidarité entre quartiers et populations. C'est aussi une technique spécifique. Elle repose sur de l'action foncière, à la fois pour la libération des terrains, leur redécoupage et réaffectation surtout pour leur requalification. La démarche partenariale est surtout un amorçage. En effet, les besoins financiers (en montant et prise de risques) se situent surtout au démarrage de l'opération et sur les premières étapes. Ensuite, si l'opération est réussie, il y a un retour sur investissements positif qui ne nécessite plus le soutien du départ. (Les collectivités publiques engrangent pourtant le retour de leur investissement à la fois par une fiscalité locale par une remontée des valeurs locatives – à condition qu'elles soient réactualisées – et par les économies à venir par rapport à ce qu'aurait entraîné les dérives auxquelles on aura échappées.

Le mot de « gouvernance » est aussi un de ces mots ambigus portés par des modes et des contenus pas très explicités. Dans la « note » précédente nous tâchions de le définir. Il porte aussi le sens d'un échange plus fort en à double sens entre les décideurs et les citoyens. Nous retiendrons ici surtout l'importance de bien délimiter les deux notions aussi indispensables de « gouvernement » et de « gouvernance »

On peut s'étonner que l'État qui gère des textes législatifs et des démarches méthodologiques à l'échelle de la totalité du territoire ne souligne pas plus la nécessité de rigueur pour ces mots, pour être clair sur les concepts et démarches qu'ils recouvrent. Un travail de type dictionnaire est à entreprendre.

DOSSIERS

Les dossiers qui suivent sont classés par thématiques. Ils sont précédés d'un résumé (en italique) rappelant la problématique, décrivant les principales idées et introduisant aux propositions. Ils ont été conçus pour pouvoir être lus de façon indépendante. Ceci ne contredit pas le refus d'un découpage sectoriel du développement durable car chacun d'eux de réfère cependant à une approche globale de la ville exposée dans la partie « rapport ». La bibliographie relative à chacun de ces dossiers est regroupée à la fin du rapport.

A - Les éléments de constat

A.1 – Les évolutions sociales, évolutions urbaines et des opinions publiques

Ce dossier s'appuie sur divers travaux réalisés par des démographes et des sociologues principalement à partir des deux derniers recensements de 1990 et 1999. Ils constatent une forte évolution de la structure démographique de la population française marquée surtout par un vieillissement de la population. En même temps, ils notent une montée du niveau de vie pour une large classe de ménages moyens poussant à des comportements individualistes dispersés permettant à ces ménages de se repositionner dans la ville. Ceci est d'autant plus facile qu'avec une certaine stagnation démographique les besoins quantitatifs s'atténuent et que la mobilité résidentielle est facilitée par la mobilité quotidienne qu'offre l'accès généralisé à la voiture, la baisse constante du coût de son usage et des investissements publics prioritairement dans ce sens (voir dossier « transport »). Ces ménages s'achètent alors une position valorisante pour eux dans la ville. Ces mécanismes laissent de côté ceux qui ne peuvent entrer dans ce « jeu ». Quartiers résidentiels ou quartiers délaissés, devenant des quartiers dérivant vers le déclin ou l'excellence, ce sont des « communautés » de fait qui se retrouvent dans un redécoupage des quartiers urbains. L'emploi évolue aussi en se tertiarisant et ainsi, en se mêlant de plus en plus aux quartiers résidentiels de la ville contribuant à un marquage des valeurs foncières qui stigmatise les marquages sociaux. Ces phénomènes poussent à l'étalement urbain et à la ségrégation spatiale. Ce dossier rend compte aussi d'opinions d'habitants sur l'aménagement urbain. Ces évolutions urbaines résultant des évolutions démographiques et sociales ne sont pas inéluctables. Les mécanismes publics de réponse à ces évolutions sociales et urbaines en particulier ceux de l'État sont assez inadaptés à contenir ces phénomènes souvent lents et qualitatifs alors qu'ils avaient été conçus pour répondre à une demande quantitative et urgente de reconstruction et de construction de l'après-guerre.

Le dossier est suivi par la présentation des résultats d'une étude de marché sur la perception de la ville par les habitants.

L'analyse de l'évolution urbaine part de l'observation des **évolutions sociales et des modes de vie** : la vie familiale, culturelle, l'éducation, le rapport entre les différents groupes d'âges et générations, l'immigration, le rapport au travail et aux loisirs, ont profondément évolués et évolueront encore beaucoup dans les prochaines années. On

s'intéressera ici surtout aux évolutions qui vont toucher le fonctionnement et la structuration de la ville.

En particulier, on note non seulement des évolutions individuelles ou familiales, mais aussi leurs **conséquences pour la formation de quartiers où se rassemblent des groupes sociaux homogènes**. On observe alors la création d'espaces de plus en plus cloisonnés où se regroupent des « communautés » organisées, mais le plus souvent « de fait » fondées comme traditionnellement sur les groupes sociaux (quartiers « populaires » ou quartiers « bourgeois ») ou se développant autour de bases ethniques, religieuses ou culturelles... On observe même actuellement des clivages spatiaux importants fondés sur l'âge ou la taille des ménages parfois beaucoup plus que sur les revenus. Ces fractionnements de la société se traduisent par un morcellement de l'espace soit en réutilisant les quartiers existants plus ou moins réhabilités ou dégradés qui se spécialisent ou avec la création de nouveaux quartiers périphériques, alors même que l'on n'observe pas ou peu de croissance démographique. Les habitants de ces quartiers trouvent à l'extérieur, pour les plus riches, des sites valorisés et socialement homogènes et, pour les plus pauvres un foncier peu cher.

Il faut s'interroger sur les objectifs des politiques publiques sociales correspondantes, aujourd'hui surtout définies de façon négative (on ne veut pas des quartiers uniformes sur le plan social car on y craint le développement de ghettos et de violences et on développe une compassion pour les populations qui y vivent), sans projet positif de cohabitation. On peut aussi remarquer des phénomènes qui révèlent des **défaillances des techniques urbaines** : lorsque des quartiers existants sont denses et socialement diversifiés, ils sont fortement valorisés par les classes moyennes contemporaines solvables ; alors que ces mêmes ménages n'accepteront pas la même densité et la cohabitation dans des quartiers nouveaux. On peut penser qu'un progrès des techniques urbaines serait d'être capable d'offrir des quartiers « complets » présentant des « aménités » urbaines globales, ce que l'on pourrait appeler un « modèle » urbain. Ceci suppose de s'interroger sur ce qui constitue ces « qualités » urbaines attractives et d'être capable de monter des opérations (d'initiatives privées ou publiques) suffisamment grandes et complètes pour reproduire l'offre de qualité urbaine que fournit la ville ancienne.

Ce dossier abordera en premier une description de l'évolution des modes de vie, puis observera les évolutions à travers les recensements récents ; il rendra compte de points de vue d'habitants à partir de quelques sondages significatifs et enfin présentera quelques rapprochements entre ces divers constats et la structuration urbaine et les modes de régulation publique existants ou qui pourraient être mis en œuvre.

I – Nouveaux phénomènes sociaux à l'œuvre dans la société française

Pour ces analyses, nous nous appuyons principalement surtout sur l'article de synthèse d'Achille Weinberg dans la revue « Sciences Humaines » hors série n° 26 septembre-octobre 1999 consacré à « la France en mutation », dont nous citons ici de larges extraits.

« En 25 ans, cette image de la société – » superorganisme composé d'un État centralisé, moteur du changement, de classes sociales bien différenciées qui coopèrent ou s'affrontent, d'institutions (école, Armée, administrations, Sécurité Sociale, Eglise, famille...) qui encadrent la population, d'une économie dont les frontières nationales sont bien circonscrites, et enfin d'une culture commune qui homogénéise les valeurs et les représentations. « – a explosé. La société française apparaît comme un ensemble plus hétérogène, composite, aux contours mal assurés, aux logiques plus floues. La place de l'État est moins centrale et sa puissance décline, les classes sociales sont brouillées ; on assiste à une désinstitutionnalisation de l'école, de la famille, ce qui laisse plus de marge à des individus moins insérés dans des rôles sociaux établis... De cet ensemble – d'observations de sociologues – quelques constats communs émergent : autour de **recomposition de groupes sociaux**, des **bouleversements de la famille** et la **transformation de la place de l'État dans la société**. »

La recomposition des groupes sociaux

« Depuis 25 ans, on a assisté à l'allongement de la jeunesse, à l'essor du troisième âge, au déclin des ouvriers et des paysans, à la montée du tertiaire – et donc des professions intermédiaires, cadres et professions intellectuelles – et l'apparition d'une nouvelle catégorie d'exclus durablement marginalisés par la crise. »

« La tertiarisation de la population active (70 % des actifs) est le phénomène majeur de la période. Elle dessine une société où la place des services, du commerce, du tourisme, de l'enseignement, du social, de la santé, a nettement pris le pas sur l'agriculture et l'industrie »

« Concernant les inégalités sociales, il est un paradoxe apparent. En moyenne, elles n'ont pas augmenté depuis 25 ans. En fait deux tendances se sont croisées : d'une part un resserrement de l'éventail des salaires (le pouvoir d'achat des salariés a progressé de 25 % entre 75 et 95, celui du SMIG a augmenté de 40 %, les revenus des retraités ont beaucoup augmenté). Inversement, on a assisté à l'apparition de nouvelles catégories de pauvres : chômeurs, SDF... En somme, le nombre de pauvre n'a pas augmenté – il se maintient aux alentours de 10 % depuis un quart de siècle –, il a changé de catégorie. »

Pour Pierre Rosanvallon, (auteur d'un article dans cette revue) « ce ne sont pas simplement les revenus et le statut qui opposent les personnes, mais la possession d'un patrimoine (être propriétaire d'une

maison, détenir des actions) et un parcours de vie différent (avoir divorcé ou être resté dans un ménage stable, avoir connu la stabilité ou la précarité professionnelle). Louis Chauvel (idem) insiste sur les inégalités liées à des effets d'âge, entre les baby-boomers dont la destinée sociale en terme de revenu et de position sociale a toujours été ascendante, et leurs enfants qui n'auront peut-être pas la même chance ».

Cette individualisation de la vie sociale explique certaines évolutions de la structure urbaine. Il n'y a pratiquement plus de quartiers ouvriers physiquement liés à des lieux de production (mines, usines importantes avec une socialisation liée à la vie de travail, la vie syndicale ou la vie politique). La tertiarisation conduit à une centralisation des lieux d'emploi soit au centre des villes (tertiaire financier), soit dans des pôles périphériques (tertiaire industriel). Les employés, dotés de plus de moyens recherchent un habitat plus individualisé proche de ces quartiers et dotés d'aménités en particulier sur le plan scolaire qui permettent à leur enfants de reproduire leur ascension et leur positionnement social. Par défaut, apparaissent alors des quartiers « résiduels » qui ne regroupent plus que ceux qui ne peuvent pas aller ailleurs du fait de leurs difficultés diverses d'insertion sociale. Ce sont des quartiers de « relégation » (du terme du rapport de M. Delarue sur la Politique de la Ville) et non plus des quartiers populaires. Même si leurs habitants disposent d'équipements publics, de logements relativement confortables et de ressources supérieures à ceux des anciens quartiers pauvres, ils vivent mal cette situation de marginalisation. Cette situation renvoie à des problèmes sociaux, de sécurité, voire de santé publique...

Les transformations de la famille et de son rapport à l'habitat

« Les faits sont connus : baisse puis stabilisation du nombre de mariages, déclin de la fécondité, augmentation du nombre de divorces et d'unions libres, essor des familles monoparentales ou recomposées... D'institution stable et rigide, elle est devenue un lieu de socialisation plus précaire et en perpétuel réaménagement. L'un des moteurs de cette transformation est sans doute la modification du statut de la femme. Comme le souligne Hugues Déchaux (idem) la généralisation du travail féminin est exactement contemporaine des changements familiaux. En accédant massivement à l'emploi, les femmes se sont certainement affranchies des contraintes les plus pesantes attachées à leur rôle d'épouse et de mère... Comme le souligne Irène Théry, les deux dynamiques à long terme que sont l'égalité des sexes et la personnalisation du lien à l'enfant, sont deux manifestations de la promotion de l'individu démocratique. Mais individualisme ne veut pas dire forcément égoïsme. On assiste plutôt à une » désaffiliation « , à une autonomisation du sujet par rapport aux instances de socialisation que sont le travail, la famille, l'Eglise. Mais, pour autant, l'individu ne s'enferme pas dans un monde clos : ses relations sociales sont simplement plus affinitaires, électives et sélectives qu'avant. C'est ainsi que l'on explique d'un même mouvement l'essor des divorces et le déclin du syndicalisme, mais aussi l'essor des associations et des nouvelles formes de sociabilité urbaines »

Ces mécanismes sociaux peuvent directement être traduits en terme d'économie et d'organisation urbaine. Par exemple, dans le domaine du logement, l'évolution de la famille, son besoin d'autonomie, de confort lié à des qualifications plus complexes, au vieillissement de la population, s'est traduit par un plus faible nombre de personnes par logement. On a constaté dans les centres un passage de 2,5 à 1,9 personnes/logement., ou en périphérie de 3,5 à 2,5 personnes/logement (3,13 à 2,50 personnes par ménage de 62 à 90 à Rouen, 2,86 à 2,36 de 75 à 99 à Toulouse). Soit une diminution de 25 à 30 % sur la période 70-2000 ; le nombre de ménages croit donc beaucoup plus vite que la population, ou parfois peut croître alors que la population décroît. Il faut remarquer que face à un parc global d'environ 25 millions de logements une telle évolution sur 25 ans si elle était générale, générerait à elle seule, à population constante, un besoin d'environ 250 000 nouveaux logements par an. C'est à recouper aussi avec l'allongement de la durée de la vie (+4 mois tous les ans d'augmentation de l'espérance de vie jusqu'en 1995) correspond aussi à un besoin nouveau d'environ 120 000 logements neufs à construire par an pour loger globalement les jeunes dans des logements que les personnes âgées ne libéreraient pas.. Or, il se construit aussi environ 250 000 logements par an. Ces mécanismes, que l'on pouvait considérer comme qualitatifs deviennent déterminants et rentrent frontalement en concurrence avec des besoins traditionnels de logements de jeunes ou de logements sociaux. Idem pour ce qui est de l'emploi (voir aussi le dossier « emploi ») : le nombre d'emplois a globalement augmenté depuis 25 ans, mais la donne a changé du fait de l'arrivée des femmes sur le marché du travail, même si ces dernières sont apparemment (car ces « chômeuses » étaient avant non comptabilisées car elle restaient au foyer) plus touchées que les hommes par le chômage et le travail à temps partiel. Depuis les années 60, le taux d'activité féminin est passé de moins de 30 % à près de 40 %, contre de 60 à 50 % pour les hommes, et elles représentent 45 % de la population active contre à peine plus du tiers à cette époque. On peut observer les conséquences de ces chiffres sur la localisation de cet emploi féminin (souvent proche du domicile, alors que l'emploi en général, donc l'emploi masculin, se diversifiant et grâce à la mobilité accrue, se localise de plus en plus loin)). On peut aussi noter l'écart qui existe, au sein de la classe moyenne, en termes de revenus à investir dans une maison ou une voiture entre les ménages à double revenus et les personnes seules (souvent des femmes) qui ont en charge des enfants ou des personnes âgées.

Ces mécanismes sociétaux commencent à être bien observés. Mais, on en connaît encore mal les conséquences immobilières et urbaines. Les conséquences du vieillissement, par exemple, mériterait un travail très fin de simulation. Des quartiers entiers pourraient se remplir de personnes seules, riches de leur patrimoine, mais pauvres de revenus et peu portées sur l'entretien de l'immobilier et le renouvellement du tissu urbain. Les héritages, qui ont tant d'importance dans l'explication des investissements immobilier, se décalent actuellement d'une génération et sont de plus en plus réinvestis dans le confort d'une fin de vie (voyages, maison de retraite, soins,...) plutôt que dans la résidence (ou l'entreprise) de la génération suivante. Quelle sera la mobilité de ces couples retraités « jeunes » ayant toujours roulé en voiture et pouvant voyager quand bon leur semble

en dehors des heures et périodes de pointe ? Les mécanismes de desserrement que nous notions se font à population, donc à revenus constants. Les propriétaires ou locataires issus de ce desserrement seront aussi plus modestes. Les nouveaux besoins de logements seront ainsi de fait les moins solvables. Or, les logements neufs, y compris les plus sociaux sont aussi les plus chers. Pour que l'ensemble du système économique du logement fonctionne, pour un coût raisonnable pour la société, il faut que les ménages soient mobiles. Le même raisonnement devrait être fait pour que les personnes âgées ne restent pas dans les grands logements. Tout ceci suppose une mobilité résidentielle mal connue et dont l'acceptabilité par les personnes concernées est aussi mal connue. La recherche devrait se pencher sur ces mécanismes.

Pourtant, on remarque que cette recherche se focalise beaucoup sur les problèmes des populations et des quartiers en situations extrêmes, sujet visible, mais qui résultent souvent de façon exacerbée des difficultés de portions de ville plus larges dont ces sous quartiers sont les révélateurs paroxysmiques, mais pas forcément là où se trouve la clef des moyens d'une remise à niveau. À part des structures parapubliques comme l'ANIL (Association Nationale pour l'Information sur le Logement) ou l'ADEF (Association Des Etudes Foncières) ou encore des observatoires locaux (dont l'IAURIF, Institut d'Aménagement de d'Urbanisme de la Région Ile de France) peu de travaux nationaux sont réalisés sur les « chaînes » de logement, la mobilité résidentielle, la prise de risque par les acquéreurs modestes, la mobilisation des moyens pour réaliser ces acquisitions, les paramètres d'environnement qui font qu'un logement est valorisé par un habitant ou un acquéreur. (On reviendra sur ce sujet essentiel dans le dossier « qualités »)

Tout se passe comme si il y avait un surinvestissement public dans le logement locatif institutionnel, parce que les services de l'État se sentent associés à son financement et à la construction d'une offre (HLM), et désinvestiraient du parc ancien et de la petite accession neuve car ces parcs ne sont ni construits ni gérés par le public, alors même que c'est dans ces parcs que se jouent une part importante des enjeux urbains y compris celui de l'accueil social dans le logement. La présence d'un marché libre sur un quartier est aujourd'hui très clairement le signe que le quartier vit correctement et peut se renouveler et se diversifier. Son absence au contraire bloque toute évolution et amorce des scénarios de déclin (voir aussi le dossier foncier et aménagement). On voit ainsi un lien fort entre des modes de vie, les motivations d'investissement et le développement durable d'un quartier et d'une ville.

Passons aussi en revue quelques thèmes qui conditionnent aujourd'hui le vécu urbain en liaison avec le développement durable :

La montée des inégalités

Le dernier rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts (CSERC) dément l'idée reçue selon laquelle l'écart entre les riches et les pauvres se seraient accru dans les années 80 et se réduirait

dans les années 90. « Les principales caractéristiques macro-économiques des années 90 (croissance faible, taux d'intérêt élevés, chômage en hausse) ont des conséquences sur l'évolution des revenus. En moyenne, ceux-ci augmentent peu, la part des revenus d'activités se réduisent au profit de celles des revenus du patrimoine et des transferts. De plus les inégalités s'accroissent, phénomène qui n'était pas observé dans les années 80 ».

Taux de croissance annuelle des revenus des ménages de 1989 à 1994 :

- revenus d'activité : -0,5 %
- retraites : +2,3 %
- autres revenus sociaux : +1,9 %
- revenus du patrimoine : +3,9 %
- versements réguliers d'autres ménages : +2,7 %

Ces inégalités se creusent aux dépens des jeunes. L'âge d'achèvement de la scolarité passe de 19 ans en 1986 à 21,5 ans en 1996 ; et l'acquisition d'un emploi stable de 22,5 ans à 25 ans.

Ceci peut aussi se mesurer en revenus (par unité de consommation en milliers de francs constants) :

Tranches d'âges	1984	1989	1994
40-59 ans	105	116	128
30-39	98	100	110
25-29	96	98	100
20-24	80	79	62

Le redressement économique plus récent a d'abord profité aux ménages et aux territoires qui étaient dans des situations moyennes, le phénomène reste globalement le même.

On retrouve ces inégalités dans des approches spatiales (bien que cette analyse soit peu développée). Notons entre autre que l'école, dont on sait l'importance en termes d'ascenseur social et la sensibilité qu'elle représente pour les classes moyennes est d'un niveau bien moindre sur les territoires où se situent les groupes sociaux les plus modestes. On remarque aussi que les correctifs sociaux publics sont peu efficaces. Philippe Mérioux remarquait que « les dotations des collectivités locales aux établissements peuvent varier de 1 à 12 et les parents qui le peuvent n'hésitent pas à déménager en raison de ces inégalités » (Entretiens de Bordeaux organisés par « France Nouvelle »)

L'immigration

L'immigration (« citoyen, même français de nationalité, né à l'étranger ») est un thème sensible au niveau national. Il est pourtant difficile de le relier directement aux phénomènes urbains. Le premier souci des immigrés étant de s'intégrer dans la communauté d'accueil. Pourtant, aujourd'hui, face à l'immigration du Maghreb et de l'Afrique noire (parfois

même des Antilles) on constate des phénomènes de non intégration qui stigmatisent et renforcent les coupures qui ont tendance à se développer dans la ville.

Les raisons en sont multiples et souvent paradoxales. Souvent ces personnes sont nées françaises ou le sont devenues, étant d'une deuxième génération née en France. Sur un plan purement ethnique, les populations d'Afrique du Nord sont souvent Kabyles, génétiquement plus proches de la plupart des français que les autres européens. Ils sont méditerranéens, donc voisins et provenant d'un espace économique essentiel pour notre pays, situé au sud de l'Europe. Inversement, d'autres facteurs éloignent ces populations des couches moyennes dominantes. C'est pour beaucoup un phénomène de quart-mondisation qui du fait de leur histoire personnelle, la plupart n'ont pas connu l'ascenseur social des années 68, les parents étaient alors ouvriers immigrés pensant rentrer dans leur pays. Il y a les difficultés politiques avec ces pays aussi bien pour eux que pour la France qui bloque la dynamique Méditerranéenne, surtout avec l'Algérie. Il y a aussi des problèmes plus psychologiques qui du fait de l'absence de regroupement familial au départ (les enfants ont souvent été élevés seulement par les femmes restées au pays sans l'autorité des pères) a créé une génération de jeunes coupés de leur fondements éducatifs. Ce substrat politique et éducatif s'est amplifié du fait de l'isolement spatial, beaucoup s'étant fait piégés dans la poche géographique que représentent les « grands ensembles ». Il est intéressant de regarder l'itinéraire de certains, tels que Azouz Begag (auteur et sociologue urbain) qui, bien qu'ayant commencé leur vie dans des bidonvilles lyonnais, mais ayant « subit » un processus d'intégration dans le quartier en mutation de la Croix Rousse à Lyon se sont bien intégrés (il est par contre significatif que pour faire « cinéma » l'auteur du film racontant la vie d'Azouz Begag tirée de son livre : « le gône du Chaaba » a cru bon de le faire vivre dans le grand ensemble de la Courneuve en région Ile de France).

Le problème actuel, beaucoup plus que l'immigration, semble être celui du rejet d'une population dans des espaces dans lesquels elle ne côtoie plus un environnement social intégrateur. Le risque est alors grand de développement de sous-cultures communautaristes dans lesquels les habitants se réfugierait. Alors, une origine étrangère, une religion au départ vaguement pratiquée peut permettre ce repli, surtout si la société ethnique n'est plus présente et structurée (ce qui est le cas des ghettos anglais ou américains). Le surisolement difficilement réversible, les économies parallèles et la violence ne peuvent que s'autoalimenter et se développer. On ne mesure pas encore totalement les conséquences des situations qui sont en train de s'installer : la petite délinquance est aujourd'hui le fait de jeunes qui en vieillissant n'auront pas plus de perspectives d'avenir et l'accepteront de moins en moins. On observe déjà des conséquences très dures en terme de drogues, SIDA, viols, règlements de compte, armes, intégrisme, accidents de circulation, déficit de soins de santé, et éducation des générations futures qui en seront issues. Une approche plus complète doit se faire avec des dimensions pédagogiques, religieuses, économiques, voire psychologiques. En l'occurrence, c'est aussi une perspective plus large qui s'impose. Dans son livre sur l'Algérie dans

« Le Monde-Poche » l'historien Patrick Eveno montre que l'Algérie qui comptait 12 Millions d'habitants en 1965, en compte aujourd'hui 30, et a une démographie de jeunes qui pourrait le conduire à 100 Millions d'habitants. Sur le plan économique, le pays a une agriculture sur un territoire très limité (et peut encore se limiter si l'avancée du désert se poursuit) et une industrie reposant sur le gaz et le pétrole en cours de tarissement. Le problème est bien à la fois l'immigration intégrante et la coopération trans-méditerranéenne. Le travail polyvalent d'intégration au sein des grands ensembles est bien le projet de la « Politique de la Ville » ; ce n'est pas d'abord une approche d'urbanisme. Les approches en ratios de logements sociaux, afin d'assurer de la diversité sociale, avec des conditions d'accès reposant sur les revenus, sont alors bien illusoire et dérisoires. En revanche, il serait essentiel que ces ensembles s'intègrent progressivement dans des morceaux de ville en réussite (alors que bien souvent ces ensembles se trouvent dans des quartiers péricentraux – des communes – simplement populaires qui eux aussi, ont connu des difficultés, mais qui n'ont pas, pour des raisons diverses, évolué et ne peuvent pas vraiment les prendre en charge). Dans le dossier « aménagement », on notera que ce type de quartiers est en panne de renouvellement. Alors, non seulement, ils ne se renouvellent pas, mais aussi, ils ne peuvent prendre en charge le gros effort d'insertion que supposerait le « grand ensemble » situé sur leur territoire dans lequel se situent ces sous-groupes ethniques.

Dans le dossier suivant sur « l'emploi », on notera les travaux sur la baisse des effectifs relatifs des actifs, en même temps que l'offre d'emplois se maintiendra ou augmentera. Certaines régions d'Europe seront très durement touchées, encore plus que la France. Ceci relance aussi le débat sur l'immigration. Le sujet peut être regardé en termes démographiques (il se pose après le problème des qualifications et des localisations des entreprises) : le rapport entre les actifs et les inactifs passerait de 4 pour 1 à 2 pour 1 dans les 50 ans à venir. Un prérapport de l'ONU : « Migrations de remplacement : une solution aux populations en déclin et vieillissantes » en pose les termes. M. Joseph Chamie y expose : « je ne vois pas d'autre solution que de regarder ces problèmes en face : les populations de tous les pays du Monde vieillissent mais, en Europe, elles vieillissent à un taux alarmant, et il est indispensable de prendre en compte les conséquences économiques et sociales de ce fait ». Le rapport décline les perspectives par pays en constatant l'écart entre les « besoins » et les annonces politiques. Pour la France, le besoin serait de 23 millions de nouveaux actifs, soit 766 000 par an. (Il est beaucoup plus fort dans les autres pays européens, ce qui exclu des migrations intraeuropéennes) Dans les « Perspectives de la population mondiale », Paris annonce 30 000 entrées nettes par an d'ici 2005, 20 000 sur les 5 années suivantes, puis 10 000, 5 000 et 0 pour les trois quinquennats suivants. Soit 325 000 en tout. Des chiffres semblables sont repris dans les schémas d'urbanisme de chaque ville. Une incohérence grave en termes de développement durable et en risques d'explosions sociales et militaires. Si une telle immigration se justifie, elle ne peut être réussie que si elle est prise assez tôt et accompagnée par des processus d'intégration sociaux et urbains. Certains hommes politiques et le patronat français commencent à évoquer ces perspectives.

Les NTIC

Les nouvelles techniques d'information et de communication sont-elles de nature à transformer la ville et les modes de vie urbains ?

Le débat s'amorce par un fantasme de modernité par lequel l'urbain, à l'image de Philippe Noiret dans le film « Alexandre le bienheureux » accrochant par des poulies tout ce qu'il lui fallait pour vivre à la tête de son lit. « L'homme-NTIC » vivrait virtuellement accroché à son ordinateur et n'aurait plus besoin de bouger. Un récent colloque de la recherche urbaine a fait le point sur l'état actuel de la question avec les principaux chercheurs concernés. Le résultat est plus modeste.

D'abord, les NTIC ne diminuent pas le besoin de se déplacer, au contraire, les contacts furtifs au téléphone créent le besoin de se rencontrer physiquement. Même le commerce, qui pourrait devenir électronique avec un choix des produits sur le net et une livraison à domicile, et faire ainsi disparaître la visite aux temples des grandes surfaces, ne semble pas se plier à cette évolution. Le commerce électronique pourrait s'imposer, mais à côté apparaîtrait un commerce ludique engendrant toujours de nombreux déplacements. Sur le plan social, le « web » ne mettrait pas tout le monde à niveau quant aux informations, il y aurait toujours une « fracture informatique » maintenant des clivages sociaux. Les microprocesseurs apporteront cependant beaucoup de facilités dans l'industrie et la vie quotidienne en particulier dans la maison (« domotique ») libérant du temps libre.

Les principales transformations de la société se situeraient au second degré. L'industrie, où les ouvriers seraient remplacés par des robots, recentre le travail sur des tâches plus tertiaires et plus qualifiées ce qui, d'un côté créent des conditions de travail beaucoup plus confortables (temps de travail plus court, moins fatiguant physiquement, meilleurs revenus) pour certains, mais exclut du travail ceux qui ne peuvent atteindre ces qualifications.. La conséquence est alors d'abord sociale, les NTIC redistribuant le travail et les revenus entre les actifs y ayant accès, avec des évolutions très rapides des outils et des qualifications pouvant engendrer des grandes mobilités professionnelles avec toutes les conséquences possibles sur les localisations de ces actifs dans les quartiers des villes (groupes sociaux très solvables très rapidement, travail des femmes, exclus du monde du travail par déqualification, fractures informatiques par quartiers ou par régions, déqualification des plus âgés, revenus non stables permettant difficilement l'accession à la propriété).

L'informatique apportera dans de nombreux domaines des services qui lui serait liées que les chercheurs spécialisés disent difficilement imaginer aujourd'hui.

Dans le dossier suivant sur « l'emploi » on notera aussi que les entreprises évoluent avec les NTIC. Les pays les plus développés qui y ont le plus accès ont une production industrielle qui intègre de moins en moins d'énergie par unité de PIB. Les échanges économiques se faisant alors plus sur des services « virtuels » de haute qualité que sur des produits matériels transformés avec de l'énergie. Cette évolution des conditions de

vie, à travers l'emploi et les processus industriels, surtout ceux qui se positionnent en milieux urbains est à prendre ne compte.

Le temps libre, loisirs, jardins, vacances, sports

Le temps libre, qu'il soit quotidien, hebdomadaire annuel ou au début ou à la fin de vie, va représenter un temps urbain qui devra s'inscrire dans l'espace. Le temps de travail hebdomadaire est passé de 48 à 42 heures pour les hommes et 42 à 34 heures pour les femmes de 1970 à 1995. Les vacances touchent 70 % des français en moyenne (60 % de ceux qui touchent le SMIG et 90 % de ceux qui gagnent plus de 12 000 F/mois).

Temps libre :

hommes 1986 : 2h46, 1999 : 2h57 ;

femmes 1986 : 2h00, 1999 : 2h19

Budget loisirs : France : 7,4 %, GB : 10,8 %, Espagne 8,7 %
(source INSEE)

Deux options sont possibles. Soit l'espace de ces loisirs va s'inscrire près de chez soi sur des terrains et volumes relativement petits et denses, soit le temps libre va se traduire par des fuites de l'espace urbain. Dans le premier cas, il faut prévoir des espaces libres et aménagés dans la ville, la dédensifiant. Il est frappant de voir des villes comme Hambourg ou Budapest, bien que sous des régimes politiques très différents, mais ensemble très construits autour des transports collectifs, présentent une faible densité globale, parce que l'espace urbain, concentré autour des stations de transport font apparaître des espaces « verts et bleus » très larges jusqu'au cœur de la ville. Dans l'autre cas, la ville se concentre autour de ces autoroutes, gares et aéroports permettant de fuir la ville dès que les urbains peuvent passer leur temps ludique dans la campagne. La quantité de déplacements est alors maximale. La liaison entre la densité urbaine et les kilomètres parcourus (ce qui induit des productions de gaz à effet de serre) n'est pas automatique. Une ville diluée induit des kilomètres importants par personne, mais aussi des villes très denses induisent des déplacements nombreux. Pour limiter les déplacements sans contraindre négativement les habitants, il faut plutôt raisonner par modes de vie et scénarios de vie.

Le loisir est une dimension de la vie urbaine très déterminante pour la quantité des déplacements induits. Les domicile-travail ne représentent plus aujourd'hui que 22 % des déplacements ; les autres 78 % sont principalement des déplacements ludiques courts, browniens et optionnels. Le choix du mode automobile s'y impose souvent. Pourtant il existe peu de travaux de recherche relatifs au thème des loisirs et des déplacements (quelques références à l'AFIT, Association Française d'Information sur le Tourisme, et à la CNAF, Caisse Nationale d'Allocation Familiale). La mobilisation des espaces périurbains dans cette fonction, à la fois stabiliserait de façon définitive l'usage du sol et limiterait les fuites de loisir coûteuses pour la société.

Représentativité locale

La représentativité locale des populations est une composante importante des modes de vie contemporains. Les habitants souhaitent que quelqu'un les représente face aux difficultés de la vie. L'identification et la personnalisation est alors aussi importante que la prise en charge réelle.

Or, en France aujourd'hui la situation est paradoxale. À la fois les habitants sont attachés à la personne de leur Maire, acteur de proximité identifié et d'autre part demandent à l'État-providence de régler tous leurs problèmes. On constate aussi la disparition des structures intermédiaires, monde du travail, syndicats et associations. Les entreprises devenues de plus en plus petites (70 % ont moins de 10 employés) sont aussi souvent éphémères (voir dossier « emploi »). La régulation sociale principale serait alors aujourd'hui renvoyée sur le territoire et ses gouvernements.

La personnalisation de cette accroche sociale tient certainement à la nouveauté de la situation, l'État-providence et l'entreprise cadre social étant encore très présents jusqu'aux années 80.

II – La spatialisation des modes de vie vue à travers les recensements

Les deux derniers recensements (1990-1999) ont révélé des données sur les français et la société française tout à fait nouvelles pour les espaces urbains. Ceux-ci regroupent toujours un nombre important d'habitants, mais la population urbaine se stabilise et même des villes importantes comme la région parisienne voient plus d'habitants les quitter que les rejoindre. La surface de ces villes est sans cesse croissante, mais cette croissance se ralentit. On constate une stabilisation des tissus urbains centraux ou périphériques ayant des qualités urbaines, alors que d'autres quartiers péri-centraux ou périphériques qui commençaient à se déstructurer continuent à perdre des habitants. L'idée d'une dédensification généralisée ne semble pas tenir. En revanche la qualité urbaine apparaît une valeur sûre qui permet aux espaces denses de ne pas perdre leurs habitants et à la « ville émergente » des années 70-80 de se structurer en gagnant des habitants. Francis Godard de l'INSEE s'interroge sur les causes de ces phénomènes : effet positif des politiques publiques ou tendance de fond ? Il ne sait se prononcer. Ces doutes sont d'autant plus troublants que les politiques publiques de ces dernières années étaient centrées sur le contrôle de l'occupation du sol et sur l'intervention en quartiers sensibles. Il y aurait-il des autorégulations plus puissantes que ces politiques ? Cependant, les tendances à l'étalement et l'éclatement interne de la ville sont encore très fortes.

Taux d'évolution annuel de la population

	1982-90	1990-99
Ville-centre	- 0,2 %	+ 0,2 %
Communes de banlieue	+ 0,8 %	+ 0,4 %
Communes périurbaines	+ 2,1 %	+ 1,4 %

(Cependant, ces chiffres doivent être examinés attentivement : la croissance, même ralentie, continue. Une croissance de 1,4 % portant sur environ 7 millions d'habitants du périurbain représente environ 40 000 ménages de plus par an en périphérie, soit une consommation d'espace supplémentaire d'au moins 4 000 hectares d'espaces naturels par an ; chaque implantation périphérique ouvrant une surface environ 5 à 10 fois plus grande que l'occupation moyenne d'un logement dans une première couronne).

Elles se traduisent par des atteintes croissantes au développement durable. L'intervention publique est ainsi nécessaire, mais elle peut porter à la fois sur un renforcement des actions de contrôle et de remise à niveau et simultanément sur un accompagnement en infléchissant des tendances exprimées par les marchés. On serait là dans les domaines de la qualité et des images, domaines dans lesquels les interventions publiques ne sont pas à l'aise. Ce sujet sera développé dans le dossier « qualité ».

Le phénomène urbain est désormais bien installé. D'après les données de l'INSEE et de la DATAR, l'essentiel de la population française se situe désormais dans les villes ou sous leur influence. En 1990 (on a pas encore les données 1999 de localisation de l'emploi nécessaire pour les descriptions en pôles), 60,7 % de la population et 71,6 % des emplois se trouvaient dans les pôles urbains. Ces chiffres atteignent respectivement 76,4 % et 80,3 % sur les aires urbaines, et même 82,2 % et 86,1 % si on rajoute les pôles ruraux. Les mouvements sociaux qui affectent le milieu rural ne sont pas des phénomènes indifférents à nos préoccupations tant il y a aujourd'hui une complémentarité économique et humaine entre les territoires ruraux et urbains. On y constate en 1999 une légère remontée de la population, mais une observation plus approfondie montre que 94 % de la croissance rurale est le fait de communes périurbaines, le reste du tissu rural continuant à perdre sa population, y compris sur la grande diagonale non urbaine qui s'étale des Vosges aux Pyrénées en passant par le Massif Central.

Ces nouvelles données changent profondément les enjeux urbains. Les mécanismes à l'œuvre sont très différents de ce qui se passait il y a 25 ans lorsque l'on a posé les bases de l'urbanisme public. Les individus, les ménages et les entreprises sont très sensibles à leur positionnement urbain, celui-ci conditionne leurs propres investissements immobiliers. Ces choix d'investissement sont de plus en plus importants car nous constaterons depuis la seconde guerre mondiale un passage progressif d'initiatives collectives publiques à une somme d'initiatives individuelles dans l'évolution de la ville aussi bien dans les tissus anciens que dans les opérations nouvelles. Ces nouvelles données conditionnent aussi les capacités

d'intervention des institutions publiques qui gouvernent la ville car elles devront agir sur des mécanismes de demande (psychologiques et sociaux qui conditionnent les marchés) alors qu'elles se sont organisées depuis les années 50 pour assurer une offre définie par elles et rencontrant, à ces époques, presque toujours une demande tant les besoins quantitatifs étaient prégnants.

La majorité des phénomènes nouveaux agissent de façon semblable. Ce sont des évolutions lentes, récurrentes et ne se révèlent qu'après une longue phase d'accumulation ; ils ont alors des conséquences graves et souvent irréversibles. Ce sont, en revanche, des phénomènes peu visibles pendant la montée en puissance des phénomènes, alors même que les mécanismes qui les génèrent sont en place et s'imposeront. Ils n'alertent alors pas les responsables politiques et administratifs en dehors d'événements ultimes qui en sont les conséquences brutales et ponctuelles : pics de pollution, explosions sociales, blocage d'un projet, catastrophes naturelles ou technologiques... Il serait regrettable que seules ces conséquences soient prises en compte par les médias ou les pouvoirs publics, alors que, lorsque ces événements surviennent, il est souvent trop tard pour agir. Une réflexion en amont et des mesures préventives s'imposent. Ceci pose des questions importantes pour l'action administrative surtout dans le cadre décentralisé : comment observer plutôt des mécanismes que des indicateurs statiques, qui est comptable du temps long et des phénomènes concernant les grands espaces ; s'il y a deux acteurs en présence, quand l'acteur du temps long doit-il agir et comment ? Les procédures actuelles gèrent mal ces situations. On peut citer les exemples de dégradation progressive des paysages, de la dérive de la cohésion sociale, de la qualité de l'air et de l'eau, de l'adaptation réciproque de la ville et des transports,... Qui est légitime pour dire que la situation se dégrade ? L'appréciation de ces situations est typiquement le champ de la politique locale pour laquelle chaque collectivité a un soin jaloux de son autonomie.

D'autres phénomènes exogènes tels que des changements de conjoncture internationale (prix de l'énergie, coût de la main d'œuvre...), décisions européennes ou internationales (OMC, guerres, immigrations, mouvements de capitaux, ouverture de certains pays,...) peuvent conditionner les modes de vie, ils sont indépendants du fonctionnement des villes et souvent de la vie économique de notre pays. Le surgissement de tels événements dans un système à forte inertie peut aussi obliger à anticiper sur des organisations urbaines qui pourraient paraître immuables. L'intégration dans le système européen et plus généralement dans une conjoncture mondiale impose aussi d'anticiper de tels mécanismes. L'accès des pays du tiers monde par exemple à un développement industriel généralisé et à une plus forte mobilité ne peut se faire, si on souhaite limiter globalement les productions de gaz à effet de serre sur la planète, que si on diminue drastiquement les consommations individuelles en Europe, ce qui impose aussi de modifier radicalement nos modes de vie. De la même façon, la réflexion sur le fonctionnement de nos villes n'est pas étranger aux modalités du développement des villes champignon du Tiers Monde. Les mondes urbains du Nord et du Sud sont associés par leur économie (partage des rôles et des productions, coût réciproque des prestations fournies, formation

et transferts de technologies, solidarité et immigration,...). L'intégration des pays de l'Est à la Communauté Européenne, le devenir du Maghreb et de l'Afrique francophone sont les sujets les plus imminents. Ils conditionnent fortement le sujet du développement durable de nos villes.

III - Le point de vue des habitants

Les sondages faits sur les préoccupations des français à l'occasion des municipales des 11 et 18 mars 2001 éclairent les préoccupations des français (sondage IPSOS pour « Le Monde ») :

La question est : quelles doivent être les trois priorités du prochain maire de votre commune ?

	gauche	droite	ensemble
sécurité des biens et des personnes	48	65	56
niveau des impôts locaux	33	40	36
écoles	41	24	33
circulation et stationnement	29	34	31
animation de la commune	37	27	30
implantation de nouvelles entreprises	29	31	30
pollution de l'air	30	22	27
logement	20	15	17
espaces verts, jardins	16	13	15
commerces	13	14	14

Ce tableau explique bien les priorités. La sécurité exprime aussi les choix de quartiers, les impôts locaux qui renvoient à un budget global avec le logement, les transports et le niveau d'équipement souhaité. Les écoles évoquent aussi la cohabitation. Les écarts gauche/droite sont significatifs et doivent être pris surtout comme un renseignement géographique relatif aux sondés. D'autres paramètres sont peu discriminants.

Un sondage de l'Association des Maires de France (AMF : Moteur des Travaux Publics du 17.11 2000) complète ce sondage. Pour embellir la vie quotidienne les habitants privilégient l'environnement et les espaces verts (24 %), puis les infrastructures de transports (20 %), puis les immeubles d'habitation (15 %) et enfin les bâtiments publics (10 %). On note donc l'enjeu assez contradictoire entre une demande de voiries responsables de la dilution urbaine et l'accès à des espaces verts que cette dilution consomme. Cette donnée se retrouve dans les indices de satisfaction des l'action municipale qui culmine avec 81 % de satisfaits dans les villes de moins de 100 000 habitants contre 71 % dans les villes plus grandes. Les petites échelles sont aussi actuellement la priorité de ces habitants car ceux-ci situe la priorité d'intervention à 33 % au niveau du quartier, 30 %

au niveau de l'aménagement à grande échelle et réciproquement 14, 13 et 5 % pour les lotissements, les espaces publics de centre-ville et les centres commerciaux périphériques. Pour cela, la confiance aujourd'hui est prioritairement accordée aux élus locaux ; mais interrogés sur l'avenir, on voit poindre un besoin d'une régulation où l'État aurait un rôle et où l'intervention citoyenne des associations serait renforcée.

Acteurs principaux	aujourd'hui	demain
élus locaux	72	55
État	8	13
associations d'habitant	8	25
secteur privé	5	4

AMF/Moniteur 11.2000

En fin de ce dossier sont présentés les résultats d'une étude d'opinion des habitants sur la ville.

IV - Le nouveau rôle de l'État

« Contrairement à une opinion répandue, le libéralisme en vogue n'a pas fait reculer le poids global de l'État. Au contraire : les prélèvements obligatoires sont passés de 35 % du PIB en 1970 à 46 % en 1998 ; le nombre d'agents de l'État est passé de 3,8 à 5,3 millions durant la même période. Le poids de l'État providence, par exemple, est loin d'avoir diminué. On note même un domaine d'intervention sans cesse croissant. L'instauration du RMI, l'augmentation de l'aide sociale, les politiques d'insertion expliquent peut-être que la société française n'ait pas « craqué » malgré l'augmentation continue du chômage. Ce que l'on nomme la « crise de l'État » cache donc des évolutions contradictoires. En matière de politique sociale : politique de la ville, de l'insertion, d'aide sociale, réforme hospitalière, Zones d'Éducation Prioritaires, les modes d'intervention de l'État ont changé. On est passé de l'État centralisé et directif à un mode d'intervention fondé sur la décentralisation, le partenariat, la contractualisation et l'expérimentation. L'intervention publique fait appel davantage aux initiatives locales, aux acteurs de terrain, aux associations, aux administrations locales... plus qu'une crise de l'État, les spécialistes préfèrent parler de transformation ou de recomposition de l'action publique. ». Cette analyse de la revue « Sciences sociales » montre bien l'enjeu d'une mutation de l'État. Le débat en cours se fait entre partisan d'un libéralisme presque total qui permettrait d'alléger les charges pesant sur des acteurs privés dont ils constatent par ailleurs la capacité à s'autoréguler et les partisans, pour des domaines de l'aménagement de l'espace d'un contrôle important par les pouvoirs publics. Ce débat tranché entre tout ou rien esquive la mise au point nécessaire d'un rôle de l'État intervenant « en

deuxième ligne », après le jeu des forces locales à la fois en initiatives de projet et en solidarité. Ceci suppose de sortir d'un rôle de réalisateur-financier (par exemple dans le domaine du logement où l'État s'est donné l'illusion de conserver la « compétence ») et de garant du droit à l'emploi, à la ville et au logement. Très concrètement, lorsqu'il faut intervenir dans un quartier en difficulté, l'État doit-il être le seul intervenant ? Ne doit-il pas n'intervenir qu'après la recherche d'une prise en charge locale ? Qui choisit l'option à prendre ? Que se passe-t-il si une commune prétend opter pour une solution plutôt qu'une autre ? Les débats libéral/dirigiste masquent donc la mise au point d'une nouvelle règle du jeu entre le local et le global. La LOADDT, pour les contrats de Plan, a esquissé des méthodes de partenariat par résultat en services ; la SRU portant ultérieurement sur les documents d'urbanisme semble beaucoup plus s'orienter vers des ratios nationaux étrangers au jeu des acteurs locaux : pourcentage de logements sociaux, inconstructibilité sur des périmètres définis par une distance au centre,...

Ces constats méritent une étude approfondie. On remarquera d'abord la capacité financière croissante des collectivités publiques, ce qui devrait éviter à priori les problèmes que nous constatons. Mais nous devons aussi remarquer que, d'une part l'État a un rôle croissant auprès des personnes ou des ménages pris individuellement (par les aides individuelles et la fiscalité), et d'autre part que, dans le domaine de l'aménagement urbain, ce sont les collectivités locales qui absorbent l'essentiel des moyens publics ; l'État ayant de moins en moins d'emprise sur l'aménagement local. Ce double constat macro-économique correspond bien à la réalité du terrain : certaines communes ont effectivement les moyens de leur développement et celui-ci se réalise en général avec une qualité jusqu'alors inconnue. C'est le cas les « projets urbains » communaux. Les revues d'architecture et d'urbanisme montrent de tels projets conçus par des maires dynamiques et des architectes qui ont développé un art urbain de qualité. Ceci, en revanche masque le fait que d'autres communes sont en panne et regroupent des habitants en difficultés qui sont les principaux « clients » de l'État. C'est le « processus compassionnel » (terme de MC Jailler) dans lequel s'enferme l'État prisonnier de son rôle de garant de la protection des faibles et des minorités, sans action directe sur les mécanismes de formation de la valeur urbaine. C'est en effet, ce que l'on constate à travers certaines aides dites « partenariales », qui consistent à aider les collectivités locales à travers des politiques définies pratiquement que par ces seules collectivités territoriales. C'est par exemple le cas du foncier du logement social : la collectivité locale, par « sa » politique urbaine conditionne en grande partie les valeurs locales du foncier. Si les niveaux de prix sont incompatibles avec le logement social, l'État qui se sent responsable de ce logement apporte à la Commune et son opérateur et aux habitants les moyens de compenser une dérive dont il n'est pas responsable. Ce mécanisme et d'autres sont développés dans le dossier « foncier ». On constate aussi une prise en charge de ce « social » par les structures privées ou services publics. Ainsi, les transporteurs publics ou les responsables d'un centre commercial ont constaté que leur activité se déroulerait mieux (aussi bien en termes de fonctionnement qu'en termes de rentabilité), s'ils étaient attentifs à leur « clients », et développent en conséquence

des services au public. Tout ceci va dans le bon sens, car ces structures adaptent, en général intelligemment, leurs services aux besoins. Encore faudrait-il s'interroger sur le contrôle démocratique de tels moyens privés (ou semi publics) se substituant aux moyens publics) et sur la répartition de ces moyens en particulier sur les sites où ce serait le plus nécessaire. On perçoit bien que le repositionnement de l'État est balbutiant, qu'il faut approfondir le diagnostic sur les pratiques actuelles bâties rapidement après la décentralisation. Une piste qui se dessine est, suite au constat d'un écart croissant de richesse entre collectivités locales, une plus grande implication partenariale de l'État dans les mécanismes collectifs conduisant à ces dérives et non pas seulement dans les accompagnements palliatifs qui s'en déduisent. C'est ce que proposent Daniel Béhar et Philippe Estèbe en conclusion de l'article sur « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? » (in « Annales de la recherche urbaines » n° 82-mars 99 consacré à « Les échelles de la ville » p 80 à 91) : « D'où ceci qu'une nouvelle posture d'un État – qui ne serait plus » aménageur « – pourrait reposer sur trois piliers indépendants : l'énonciation de mythes mobilisateurs qui fonctionnent comme autant de questions adressées aux opérateurs territoriaux (la mixité, l'étalement urbain, la solidarité, etc...) ; l'intercession territoriale qui met en perspective les échelles les unes par rapport aux autres et tente de tenir la continuité entre développement et solidarité ; l'invitation permanente des opérateurs territoriaux, aux échelles différentes à formuler les compromis raisonnables entre ces deux enjeux. Pris isolément ces trois piliers ne sont guère solides. Ensemble, ils peuvent caractériser le rôle d'un État contemporain, en situation de codéfinir l'intérêt général comme un construit collectif ».

A.2 – Les transformations de l'activité économique et de l'emploi

La ville est le lieu des emplois industriels et tertiaires. Aujourd'hui, l'évolution de ces emplois transforme la ville. Et pourtant, les procédures urbanistiques locales considèrent toujours d'abord l'activité économique surtout à travers son emprise au sol par des zones d'activités et par ses volumes construits et l'aménagement du territoire reste à des échelles régionales. Dans ce domaine plus que dans d'autres, la programmation publique de volumes ne crée pas forcément l'activité et les emplois qui les remplissent. Le rapport de l'emploi à la ville est un système complexe qui paraît souvent difficile à maîtriser avec des moyens publics habituels.

Les enjeux urbains de l'activité sont pourtant essentiels :

– L'entreprise emploie des actifs. Ces emplois doivent correspondre en nombre et en qualification aux actifs de l'ensemble du bassin d'emploi, d'où l'importance de la prise en compte de ce périmètre correspondant environ à l'aire urbaine ou au moins à l'agglomération.

– C'est aussi un enjeu de transport. L'adéquation des emplois à la population active se réalise et s'ajuste plus finement spatialement pour les différentes catégories d'actifs par les transports. Les migrations domicile-travail ne doivent pas générer des chassés-croisés quotidiens.

– L'emploi apporte aussi la richesse à travers à la fois les salaires versés aux employés (qui permettra leur financement du logement et leur participation aux divers services urbains), et la fiscalité locale (principalement la Taxe Professionnelle ou TP). Cette richesse permet la gestion locale ; elle permet aussi de renouveler la ville, et ainsi détermine la faisabilité des opérations d'aménagement sur les territoires. Les contrastes de richesse entre les collectivités locales sont en soit un problème pour la ville, car elles contribuent à l'attractivité de celles qui étant les plus riches apportent plus de services, traitent mieux l'espace public urbain et font payer le moins d'impôts.

– Cette capacité de renouvellement apportée par la richesse générée par les activités est d'autant plus importante en termes de structuration urbaine aujourd'hui que les nouvelles entreprises, de plus en plus tertiaires, recherchent des environnements urbains de qualité, souvent fortement imbriquées dans le tissu résidentiel. Un tissu urbain dégradé est ainsi doublement pénalisé : moins de richesse fiscale, moins d'emplois, pas d'activités animant l'espace urbain,...

– Inversement, certaines activités pourtant indispensables ont du mal aujourd'hui à trouver leur place dans le tissu urbain. Ce sont, en particulier celles qui sont sources de nuisances ou encore, les services ou l'artisanat qui ne peuvent rémunérer le foncier à une valeur urbaine.

Ce « jeu » de l'entreprise et du territoire se jouait traditionnellement au niveau de la commune. Sur de tels petits territoires, du temps des industries traditionnelles, la richesse apportée compensait les nuisances apportées et prenait en charge les dépenses techniques (voirie, services,...) et sociales (habitat et équipements sociaux pour les ouvriers) que l'entreprise générait. Avec la tertiairisation généralisée de l'entreprise, celles-ci s'implantent dans des communes qui n'ont plus autant ce type de besoins et délaissent des sites qui se déindustrialisent, mais qui continuent à accueillir des ménages modestes dans du logement principalement social ; la richesse produite alors accentue les atouts et les faiblesses déjà marqués de ces sites et leurs qualités résidentielles, les plus riches le devenant de plus en plus et les autres n'ayant pas les moyens d'une remise à niveau. La naissance très récente d'intercommunalités avec TP partagée remet ces mécanismes négatifs en question. Leur nouveauté ne permet pas d'en tirer encore un bilan ; ce sont aussi des démarches volontaires qui ne sont pas encore généralisées, en particulier malheureusement souvent sur les sites les plus sensibles. On peut cependant considérer qu'elles sont un volet essentiel de mécanismes de solidarités entre territoires d'une même agglomération, mécanismes qui tardent à se mettre en place et qu'aucune procédure n'encadre clairement aujourd'hui (on évoquera ailleurs les d'autres mécanismes d'intercommunalité qui en dégageant une fiscalité propre aux agglomérations permet d'envisager que ces moyens se concentreront sur les parties de l'agglomérations et sur les populations qui en ont le plus besoin. Pour que se généralise une telle solidarité, il faudrait certainement qu'elle soit pilotée par une autorité d'agglomération clairement responsable, ce qui n'est pas encore le cas.

L'entreprise a aussi une vocation sociale partenariale. Traditionnellement par la gestion paritaire, elle prenait en charge les individus (avant, surtout les hommes, pères de famille) et participait à la planification socio-économique et à diverses grandes régulations (gestion du logement par le 1 %, des transports, des contrats de plan, sécurité sociale, chômage, vie syndicale et comités d'entreprise,...). Le morcellement des entreprises, la sous-traitance et la fragilité de ces entreprises (72 % ont moins de 10 employés et elles connaissent des mutations tous les 5 ans en moyenne) les éloignent de cette vie sociale. Pendant ce temps, les besoins sociaux liés à l'emploi augmentent car nombre de travailleurs ne trouvent pas d'emplois. D'autres structures doivent prendre le relais des entreprises. Ce sont en particulier les territoires et tout le champ du tiers-emploi (les services en particulier qui seraient défiscalisés). Leur activité est souvent très liée à la ville et à ses services. Ces activités de services se développeront de plus en plus en relation avec la montée des exigences des populations et avec leur vieillissement. Les entreprises peuvent aussi par leur prise de position territoriale être partenaires du développement local ; ce que certains appellent les « entreprises citoyennes » : prise en charge de populations d'actifs jeunes ou âgées,..., implantations coordonnées à des projets d'aménagements,

stratégies foncières, prises de risques dans des opérations d'aménagement, mécénat...

L'Europe aussi interpelle l'emploi urbain. C'est à ce niveau que peuvent être conduits des processus de régulation globaux de la mondialisation et une redistribution de l'emploi avec un soutien à la fois aux entreprises de pointe en concurrence avec le reste du monde et aux entreprises inadaptées en reconversion. On propose ici une autre lecture de cet emploi vu du niveau européen à travers la démographie des actifs. Ceux-ci vieillissent très rapidement sur certains sites de façon préoccupante en engendrant des situations de fort chômage ou de déficits criants de travailleurs.

Le domaine de l'emploi aussi est un secteur où s'articulent mal les visions d'aménagement du territoire qui se cantonnent le plus souvent dans les grandes échelles et l'urbanisme qui a du mal à s'exprimer au delà des périmètres communaux. Or, ces deux échelles sont complémentaires. L'aménagement du territoire ne peut se contenter d'une vision européenne en grandes régions ou même en réseaux de villes ; ce qui se passe au cœur de tous les territoires d'agglomération en termes de transports de marchandises et de personnes et en termes de fiscalité, voire de formation ou de cohérence sociale sont des conditions et les ingrédients de l'échec ou de la réussite de l'activité économique globale. De la même façon les politiques communales ne peuvent être pratiquement passives face à une conjoncture dont les déterminants les dépassent. L'échelle d'agglomération est une échelle plus pertinente, mais parfois aussi insuffisante. Ceci contribue à plaider pour des documents d'urbanisme de cette échelle qui devront être surtout consacrés à la description d'un projet socio-économique tel que nous le proposons dans ce rapport. Un tel projet socio-économique concerne aussi la « société civile » (entreprises, associations, citoyens,...), lesquels sont fortement impliqués dans le développement économique. Réciproquement, ces acteurs souhaitent souvent s'impliquer dans l'organisation urbaine (transport, logements, sécurité, débouchés locaux,...). La coupure actuelle entre l'urbanisme et l'aménagement du territoire n'encourage guère cette évolution. La même urgence existe dans les autres domaines du développement durable tel que la maîtrise de l'effet de serre. La mise en place d'une structure d'intervention sur cette articulation pourra traiter simultanément tous ces champs.

Il existe peu d'études récentes sur la territorialisation de l'emploi dans la ville. Les études sur l'emploi sont souvent des approches par branches professionnelles. La DATAR (Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale) regarde ce sujet à des échelles régionales et mondiales. Pourtant, les rapports fins entre les entreprises ou l'emploi et la ville sont très importants à la fois pour l'emploi et pour la ville et revêt de multiples dimensions : l'emploi conditionne les revenus des habitants (et leur corollaire le chômage et les revenus sociaux), c'est aussi pour les personnes une activité qui leur fournit une raison sociale et qui rythme leur vie quotidienne et leurs autres activités (vie familiale, loisirs,...). L'emploi est aussi un déterminant des localisations du logement et éventuellement des transports pour accéder à l'emploi à partir du logement. Ces transports vont compter dans la création d'infrastructure et auront des conséquences

environnementales (développées dans le dossier « transport »). L'emploi est créé par des entreprises qui occuperont une certaine emprise dans la ville en concurrence d'espace et de prix fonciers avec les logements et les équipements. Ces entreprises participeront à la vie locale, elles y apporteront leur richesse par le biais de la fiscalité locale et induiront aussi des contraintes : accès, branchement, services, pollutions... Certains emplois sont des services publics ou privés indissociables de la ville. Les entreprises en général font partie de la ville au même titre que les habitants. En revanche, elles ne votent pas et ont réciproquement une certaine liberté de localisation en fonction des services offerts. Elles peuvent cependant être partenaires du territoire auxquels elles sont liées par une emprise et aussi par une main d'œuvre formée et des relations diverses qui comptent de plus en plus dans leur management propre.

Les évolutions contemporaines des entreprises et de l'emploi changent considérablement ces rapports. C'est un enjeu d'aménagement du territoire et aussi un enjeu d'aménagement urbain. Les rapports des entreprises et des villes peuvent s'améliorer au profit réciproque de la production et des employés. Ce peut être aussi des divorces brutaux aux enjeux dramatiques sur le plan social, économique pour les villes et les employés, et aussi environnemental lorsque les conditions de productions comportent des risques ou des nuisances. L'ensemble de ces approches économiques, sociales et environnementales sont au cœur des démarches de développement durable.

I – La ville, l'entreprise et l'emploi

On examinera ci-après surtout comment les entreprises agissent sur le territoire des villes. Elles concernent les enjeux urbains contemporains à plusieurs titres, pollutions et risques ou structuration spatiale des territoires. Ceci concerne les enjeux d'aménagement du territoire et de l'environnement à travers les enjeux de réussite économique des territoires et inversement des risques engendrés par ces activités soit en termes de pollutions et risques, soit en termes sociaux et économiques, soit encore par la contribution que pourrait avoir les établissements d'activité et de commerce sur l'étalement urbain :

– Les activités économiques sont aussi fortement consommatrices d'énergie : énergie électrique provenant des centrales nucléaires ou énergie fossile émettant des gaz à effet de serre.

– Le chômage et le non-emploi sont des paramètres déterminants de territoires qui se portent mal. Ce sont des phénomènes globaux de société qui se cristallisent plus spécifiquement sur certains quartiers. Ils entraînent à la fois un besoin de budgets publics sociaux croissants pour prendre en charge cette nouvelle pauvreté et une perte de moyens financiers d'intervention publiques dans les mêmes collectivités locales lorsque les entreprises disparaissent. Inversement d'autres collectivités locales

attirent et concentrent des emplois, s'enrichissent et ont les moyens de créer des aménités qui les rendent encore plus attrayantes, etc... Un équilibre est à trouver ; il conduirait à concevoir des territoires performant et solidaires.

– L'activité est aussi un élément structurant essentiel du territoire. Elle exprime le dynamisme local. C'est une valeur culturelle forte. Aujourd'hui que les territoires sont en concurrence européenne et mondiale pour attirer les entreprises, l'image de la ville et les services qui constituent cette image sont déterminants. À un niveau plus fin les nouvelles entreprises sont en symbiose très forte avec le tissu urbain. Les activités tertiaires qui constituent aujourd'hui 70 % de l'emploi urbain se localisent en ville ou dans sa proximité et ont fortement besoin de s'articuler avec la ville soit parce que les bureaux se localisent dans des centres parmi les autres fonctions urbaines et d'autres entreprises en périphérie à proximité des nœuds des réseaux de communication, soit parce que ces entreprises cherchent la proximité de personnels compétents ou même recherchent des implantations mixées avec l'habitat et les équipements urbains pour bénéficier, ainsi que leur personnel de l'animation urbaine générale. En structurant ainsi la ville, l'activité économique contribue à son resserrement ou à son étalement, donc à une gestion plus ou moins économe en terme de consommation d'énergie, de fatigue, de sécurité ou de consommation d'espaces naturels et ruraux.

– Enfin, l'activité économique est une source directe de richesse pour les collectivités territoriales à travers la fiscalité locale. Cette dernière est en pleine évolution. Cette fiscalité reposait sur un principe de compensation par rapport à des nuisances subies localement par ces entreprises ou des services que la commune devait fournir aux entreprises, perd un peu de sa légitimité car la tertiairisation de l'entreprise et l'amélioration des processus de production diminuent souvent les nuisances (il ne faut pas ignorer non plus que la délocalisation des fonctions de production conduit parfois à un déplacement vers d'autres régions des nuisances ou des conditions de travail difficiles). Une fiscalité plus globale au niveau de l'agglomération se met en place (à travers les TPU – Taxe Professionnelle Unique – ; mais c'est une option volontaire – Loi sur l'Intercommunalité – qui n'est acceptée que par des collectivités qui globalement gagnent à ce regroupement ; c'est rarement encore un choix de solidarité) ; c'est une option plus juste, car les entreprises s'implantent plus sur un bassin d'emplois que sur une commune particulière ; c'est aussi plus juste quant aux ressources fournies qui peuvent se redistribuer sur la totalité d'une agglomération face aux dépenses globalisées que représentent le réaménagement de zones en déclin, le logement, les transports, les équipements... On peut admettre ce point acquis tant les disparités observées ces dernières années sont anormales et peu productives. Elles ont parfois contribué à accentuer l'éclatement des agglomérations en enrichissant les communes les plus riches (et plus attractives) et en appauvrissant les communes dans lesquelles l'appareil industriel était vieillissant. Communes qui par ailleurs, était aussi souvent celles qui avaient des besoins financiers pour renouveler également leur tissu urbain. Dans une partie consacrée à la fiscalité locale, on examinera ces décalages et les besoins financiers liés au renouvellement urbain.

Il est alors important d'analyser l'évolution de l'activité économique et de l'emploi à plusieurs échelles par rapport aux enjeux d'aménagement du territoire et d'environnement. On distinguera les visions macroscopiques qui localisent les activités dans l'espace national et européen (et traités dans les approches d'aménagement du territoire par des équilibres transrégionaux) et les interventions au niveau d'une ville et de son environnement proche (traité par la planification locale interquartiers ou intercouronnes) et éventuellement des approches plus fines qui localisent les activités économiques dans le tissu urbain. On comprendra qu'il y a un lien fort entre ces échelles. Certaines villes regroupent des Communes ou quartiers chacun très réceptifs à certaines activités économiques très diversifiées (centres attractifs pour les bureaux, réseaux de transport pour le fret, tissus anciens peu chers pour les démarrages d'entreprises, existence d'un passé, d'une culture d'entreprise ou des qualifications,...) ; ces villes auront des atouts importants et une grande stabilité dans la concurrence à plus grande échelle.

Pourtant, traditionnellement, la planification publique urbaine ambitionne peu d'interventions dans le rapport entre la vie économique et la ville (il existe des textes et des aides sur la production industrielle, le droit du travail, les nuisances...). Les textes législatifs de 1967 (art. L.122-1 du CU) demandaient aux schémas directeurs de « fixer les orientations générales au regard des prévisions de l'extension de l'urbanisation et de la restructurations des espaces urbanisés ainsi que des moyens de transport » et aux Plans d'Occupation des Sols (art.L.123-1 du CU) de « délimiter des zones urbaines ou à urbaniser prenant en compte les besoins en matière d'emplois ». L'emploi et les activités ne sont vus dans le Code de l'Urbanisme qu'à travers ces documents comme un des modes d'occupation du sol et éventuellement la gestion des risques industriels. La Loi d'Urbanisme récente (« Sur la solidarité et le renouvellement urbain ») propose que les documents d'urbanisme d'agglomération les SCOT (schémas de Cohérence Territoriale) « fixent les objectifs des politiques publiques d'aménagement en ce qui concerne le développement économique ». Sauf pour ce qui est du commerce (pour lequel la Loi donne une valeur régaliennne aux schémas de Développement Commercial), ceci reste bien flou.

On devra aussi distinguer la conjoncture actuelle et les évolutions prévisibles à moyen terme, tant dans ce domaine, il semble se profiler des changements importants.

II – Les évolutions de l'emploi dans la ville influant sur son organisation

Là comme dans les autres secteurs de l'aménagement urbain le poids de l'existant est énorme. On agit par an en construction neuve sur environ 1 % du bâti. Cependant, on constate des mouvements dans la structure

des entreprises beaucoup plus importants. Ces évolutions partent dans des directions très diverses et apparemment contradictoires. On reprendra ici les travaux fait par Dominique Taddéi à l'occasion des commissions préparatoires au XII plan (in Dominique Taddéi et Benjamin Carat : « Made in France : l'industrie française dans la compétition mondiale ». Collection Poche Essai) ou les diverses contributions contenues dans l'ouvrage collectif piloté par Vincent Gollain et Alain Sallez sur l'emploi en Région Ile de France (« Emploi et territoires en Ile-de-France : prospective » V.Gollain et A.Sallez éditions de l'aube) et en particulier les contributions de J.P Lacaze sur les rôles et les limites du schéma directeur, de Christel Alvergne et Richard Shearmur sur les nouvelles centralités en périphéries et de Marc Sauvez sur la difficile reconquête des territoires en déclin.

On peut aussi partir d'analyses plus anciennes sur les implantations industrielles et administratives au XIX^e et au début du XX^e siècle telles que décrites par les géographes J.Bastié ou D.Békouche. Ils constatent deux tendances. La première, la plus traditionnelle peut être appelée la « ségrégation associée » (terme utilisé par D.Békouche). C'est le constat d'une usine entourée de quartiers ouvriers situés autour de celle-ci. Il n'y a pas de problèmes de transport, la vie sociale et la vie économique sont étroitement mêlées. L'autre situation est celle de la banlieue, c'est la ségrégation « dissociée ». Elle se constate dans le tertiaire ou pour des activités localisées dans des quartiers centraux au foncier cher inabordable pour les employés de ces entreprises. Ils habitent en banlieue proche puis lointaine au fur et à mesure des progrès du transport et de l'évolution du prix du foncier. Cette situation impose une gestion publique de la ville, non seulement pour financer le transport, mais aussi pour organiser l'ensemble de la ville. Les quartiers centraux ont des taux d'emplois élevés, sont riches et les « banlieues dortoirs » doivent prendre en charge sans moyens un habitat destiné à des populations modestes.

Actuellement, une des données importantes est le développement du tertiaire, soit dans le domaine de la production, soit dans le domaine des services. Mais, il faut aussi bien séparer le tertiaire supérieur dont les valeurs foncières et immobilières sont supérieures à celles des logements, donc qui contribue à les déplacer ou à les trier par solvabilité et le tertiaire courant (back-office, laboratoires, bureaux d'études, services commerciaux...), qui comme les locaux de production ou de stockage rémunère le foncier moins bien que le logement en accession moyenne. Cette dernière situation va obliger des astuces de planification pour maintenir les lieux d'emploi.

Le tertiaire supérieur est très exigeant. Il peut facilement se délocaliser dans l'espace européen. Une agglomération qui veut le retenir doit donc fournir un site de qualité avec ce que cela suppose en termes de qualité d'espaces publics, d'accompagnement universitaire et de recherche, d'accompagnement en résidentiel de logements, équipements et commerces pour les cadres. Ch.Alvergne a montré la constitution d'un tel système urbain pour le territoire du sud-est parisien du Quartier Latin à Orsay.

Une autre donnée est l'importance du commercial et des activités de stockage ou de production liées. Ces activités vont rechercher les

points d'échanges facilement accessibles par la route, ce qui va les guider vers des zones d'activités périphériques. On a aussi pu constater récemment la localisation de grosses entreprises et d'un habitat ouvrier les accompagnant dans certaines grandes périphéries de villes importantes, certainement à la recherche d'un foncier pas cher et d'absence de contraintes d'implantation. Ces situations sont porteuses de grandes fragilités sociales et urbanistiques en cas de départ de ces grandes implantations.

Un constat doit aussi être fait sur la sous-traitance et les entreprises émergentes (PME, PMI, artisanat, mais aussi les « start-up »). Ces entreprises, qui représentent une part grandissante, sont éphémères et ne souhaitent pas investir dans l'immobilier (leurs investissements prioritaires sont dans le développement de leur activité principale). Elles recherchent des locaux à valeur commerciale faible, donc de l'existant dévalorisé ; mais comme elles sont attentive à leur image, il faut que les sites offrent une image dynamique. M.Sauvez dans cet ouvrage a montré sur la Seine-Amont (sud-est de Paris) à la fois l'attractivité de secteurs en déclin du fait de la disponibilité de locaux et terrains vides et la répulsion de ces entreprises face à des terrains ou des locaux trop inadaptés ou situés dans un environnement trop dur. Les entreprises émergentes sont ainsi très mouvantes dans la ville. D.Taddéi note que ces entreprises marquent un temps de reconversion environ tous les 5 ans. Alors, soit elles disparaissent, soit elles se maintiennent, soit elles déménagent pour s'agrandir. Vu du côté du territoire, ces activités posent aux territoires urbains le problème de leur permanence (foncier, fiscalité, emplois,...)

Ces entreprises recherchent des locaux existants, ou du moins des locaux locatifs. Le développement d'une telle demande supposera que les villes trouvent des investisseurs susceptibles d'être les propriétaires d'entreprises locataires très mobiles ou s'y substituent.

D'autres entreprises plus traditionnelles recherchent au contraire une implantation plus fixe représentant un investissement du temps de la maturité de l'entreprise (qui est aussi celui du chef d'entreprise), permettant une extension et laissant à terme un patrimoine immobilier qui contribuera à la retraite du chef d'entreprise.

Ces logiques d'entreprises se projettent sur les villes existantes. L'action publique peut infléchir ces stratégies si elle est capable d'analyser les mécanismes et de trouver les moyens de le faire. J.P Lacaze s'interroge sur ce défi en particulier en constatant l'affichage constant dans les schémas directeurs Parisiens d'une reconquête de l'Est parisien et au résultat un développement continu de l'ouest qui contredit cette ambition.

Les mutations envisageables à terme

Les évolutions de la production économique ont été rapides et ont fortement marqué l'espace urbain. Ces évolutions vont se poursuivre en ayant des conséquences qui peuvent aussi s'inverser les constats précédents. On peut, en effet, imaginer que les activités futures vont générer

moins de nuisances par des meilleurs contrôles de production, que le télétravail se généralisant, la dispersion urbaine déjà établie ne créera pas des besoins de déplacement ; on peut aussi envisager que face à une croissance qui se poursuivrait maintenant un besoin constant d'actif, la diminution démographique des actifs créerait le plein emploi ; on peut aussi penser que la gestion globalisée des agglomérations se généralisant une implantation rationnelle des emplois se développe sans concurrences entre territoires et sans que les implantations ne pénalisent la fiscalité des territoires qui ne seraient pas le support des entreprises les plus performantes ; on peut aussi penser que le commerce électronique se généralisant le besoin de déplacement vers des centres commerciaux périphériques n'ai plus lieu et qu'inversement un nombre limité des véhicules électriques rationaliserait la livraison à domicile des achats.

Ces hypothèses sont fondées. Elles sont décrites par de nombreux auteurs. Lorsqu'elles vont à l'encontre de tendances actuelles, elles paraissent utopiques. Peut-être aussi masquent-elles parallèlement des mécanismes que nous ne pouvons pas encore imaginer.

Les NTIC et l'effet de serre

Une étude américaine récente (« La Net Economie et le réchauffement global » 1999 Center of Energie and Climate Solutions – CECS – division de la Fondation pour l'environnement et la technologie – GETF : Global Environnement and Tecnology Foundation. Josph Romm, Arthur Rosenfeld et Susan Hermann cité par « Le Monde du 25.01.00) montre que la relation entre la croissance du PIB et la consommation énergétique s'inverse du fait du développement des NTIC (nouvelles technologies de la communication). Ils ont constaté qu'en 97-98 la croissance américaine a été de 4 % dans un contexte d'énergie bon marché et pourtant la consommation énergétique s'est stabilisée et aurait diminuée de 0,2 % en 99. La consommation énergétique rapportée au PIB a diminué (de 22 à 13 BTU : british thermal unit/dollar 92) pratiquement continûment depuis 1949 (à part une pique dans les années 70). Ce résultat serait vrai dans tous les secteurs de l'économie : produire des logiciels consomme moins que produire du papier ou des automobiles, les NTIC permettent le commerce à domicile (sans magasin, parking, stockage..), développent une culture et des loisirs à la maison, permettent aussi d'optimiser les nuisances lors de la production de biens ou pour le chauffage des maisons (démotique), les écrans remplaçant le papier limiteraient la production de papier très consommatrice... En revanche le rapport est moins optimiste pour ce qui est des déplacements. Internet créant une « envie » de déplacements ludiques ou d'objets provenant de localisations lointaines. Les productions lourdes délocalisées peuvent transférer dans d'autres pays les pollutions réduites dans le pays qui ne réalise plus que les études amont et la commercialisation aval.

On pourrait faire un raisonnement semblable pour l'emploi à domicile (télétravail) qui devrait se développer avec le développement de l'équipement à la fois des entreprises et des ménages, la réduction du

temps de travail et diverses forme de travail à temps partiel. Mais là encore, on peut y opposer une autre tendance qui serait une dispersion de l'habitat des personnes qui travaillent sur un même projet avec la nécessité d'un regroupement à certains moments imposant de longs déplacements.

Peu d'études prospectives abordent ces sujets. Christian Brodagh, directeur de recherche à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de St.Etienne remarque que : « les mêmes outils peuvent aboutir à des conclusions contradictoires. Les technologies peuvent certes minimiser l'effet de serre. Mais pour qu'il en soit ainsi, il est nécessaire de mettre en place une politique volontariste ».

La démographie de l'emploi

Un autre champ d'investigation est celui de la démographie de l'emploi. Ce sujet est approfondi en Europe par M.Gery Coomans de Brachère directeur de recherche à l'ISMEA. (Principalement, rapport démographique 1997 de la DG XVI : emploi et affaires sociales : protection sociale et actions sociales sept 97). Il part de la projection à 30 ans de la population potentiellement active (20-64 ans). Il prévoit une diminution de 6 % de cette population. Le vieillissement global de la population pose des problèmes globaux aux États pour le financement des retraites et des pensions. Il n'a pas de conséquences directes sur l'organisation des territoires quant à l'emploi (il y en a sur le logement) ; cependant, il est pris en compte dans ces travaux un recul général de l'âge de la retraite. Globalement, après une période où la population active a cru jusqu'en 95, on devrait assister à une stabilisation puis une décroissance absolue et relative de la population active à partir de 2005.

Les conséquences de ces phénomènes vont dépendre de facteurs conjoncturels comme la croissance entraînant la création d'emploi et la possibilité de mobilisation effective de la population active : travail des femmes, santé, niveau de formation par rapport aux emplois... qui sont des données culturelles a assez forte inertie. La variable démographique est tellement forte qu'elle va dominer le phénomène. Par exemple, dans l'Europe des 12, la population active a cru de 7 % de 85 à 95 soit de 9,4 millions de personnes ; le facteur démographique a compté pour 9,6 millions, et face à cela le nombre d'emplois a augmenté de 8,5 millions. L'ajustement s'est fait avec 200 000 personnes qui sont sorties de l'activité et un chômage de 900 000 personnes. Pendant les périodes suivantes, on compte sur un accroissement démographique respectivement de +3,8 millions de personnes et -3,4 millions de personnes en 1995-2005 et 2005-2015, auxquelles s'ajouteraient 3,1 millions et 1,25 millions de personnes remises au travail alors qu'elles ne se considéraient ni comme actifs, ni comme chômeurs (d'après un scénario moyen d'Eurostat). Le maintien d'un taux d'emploi fort est une obligation pour faire face aux charges sociales imposées par le vieillissement généralisé. La remise au travail concerne les femmes, les personnes de plus de 50 ans et éventuellement un apport migratoire extérieur. On mesure tout de suite les conséquences pour l'organisation des entreprises et leur insertion dans la ville. Les effort locaux et

nationaux de formation et d'intégration des actifs, et particulièrement de ces « nouveaux » actifs (qualité des services de santé, crèches et prise en charges des personnes plus âgées traditionnellement pris en charge par les femmes –, liaison domicile-travail, temps aménagé, accompagnement psychologique et social, mobilité professionnelle, formation...) devient un enjeu de société et d'organisation urbaine. Inversement le chômage ou non-emploi devrait dans cette nouvelle situation surtout concerner ceux qui ne pourraient pas se remettre au travail (on pourrait alors constater des territoires concernés à la fois par le manque de main d'œuvre et par un chômage endémique). On devrait aussi constater un vieillissement interne de la population active où les 50-64 passeraient de 17 à 22 % pendant que les 20-29 ans passeraient de 27 à 20 %. Ce vieillissement devrait se répercuter sur les conditions de travail et le niveau de qualification. Il devrait aussi se traduire par des recyclages professionnels de ces « vieux » actifs.

Ces phénomènes sont très différents d'une région de l'Europe à l'autre, mais, en même temps cette Europe donnera un cadre de mobilité des actifs et des entreprises pour s'adapter à la nouvelle donne. Par exemple, en France, on trouvera des zones de croissance démographique autour de la Méditerranée-Vallée du Rhône-Alpes du Nord et sur la façade atlantique et une perte de population en Lorraine et sur la diagonale rejoignant l'Espagne. L'ex-Allemagne de l'Est et le nord de l'Italie et de l'Espagne sont très marqués par la chute démographique. Leur évolution peut conditionner le devenir des régions françaises qui sont en relation physique ou de production avec elles. Ces territoires vieillissants (souvent associés à une faible natalité et immigration) risquent aussi d'être des territoires de désertification des campagnes (avec les conséquences que cela entraîne sur la gestion de l'espace) et un exode rural sur les villes moyennes et grandes, hors zone, d'une population peu qualifiée, peu solvable et peu adaptable... C'est ce que montre le recensement français de 99 avec une perte de la population tant des agglomérations, que des aires urbaines que du rural sur la diagonale Lorraine-Pyrénées (décomptes de G.Borie DGUHC). La Lorraine et la Flandre en France, la Sarre, la Rhénanie nord-Wesphalie et le Nord de l'Italie et de l'Espagne seront dans la situation d'un manque important de main d'œuvre. Le Limousin perdant à la fois sa population et créant peu d'emplois sera moins touché relativement. Le phénomène de vieillissement commencera par les régions évoquées ci-dessus mais touchera progressivement les autres régions jusqu'en 2015, dans ces régions on constatera d'abord un vieillissement de la population active.

Les pays de l'Europe de l'Est susceptibles de rentrer dans l'union européenne sont dans des situations pour l'instant assez semblables (ils ont de plus une forte mortalité infantile, qui, même si elle se réduisait ne changerait pas le propos d'ici 2015) sauf la Slovaquie et la Pologne légèrement excédentaires en main d'œuvre. Les apports migratoires internes vont en général vers le sud des pays (Allemagne, Angleterre, France, Pays Scandinaves...). Il faut remarquer que les pays du Sud (Afrique, Asie, Moyen Orient...) frappent à la porte de l'Europe, mais avec une main d'œuvre peu qualifiée et très jeune. L'intégration urbaine avec une population vieillissante et des actifs potentiels qualifiés, mais difficiles matériellement à intégrer pose question.

Cette prospective de l'emploi, comme la prospective du logement face au vieillissement de la population doit être confrontée à l'organisation de la ville future. On peut imaginer dans un premier temps une population de quinquagénaires très actifs, très mobiles du fait des progrès de la médecine et des mode de vie (accès à la voiture, habitat dispersé et financièrement amorti, capacité fiscalité forte...) et une période où il devrait apparaître une plus grande aspiration à un retour au centre et un mode d'habitat plus compact et économique (prise en charge des plus âgés et des jeunes de la génération suivante, mobilité plus limitée, besoin de sociabilité pour des ménages monoadulte ou avec deux actifs dont une femme retournant au travail, faible entretien du logement...). Ce serait aussi l'époque d'une plus forte demande des jeunes en locatif (arrivée tard sur un marché du travail moins rémunérateur, participation lourde à la prise en charge des non actifs...). Un retour à une demande de villes plus compactes, mixtes (mêlant habitat et locaux d'activité). Ces villes ne seraient pas cependant spontanément diversifiées.

III - Les grandes tendances de l'Aménagement du territoire

Les démarches d'aménagement du territoire aux niveaux national et européen montrent l'importance des réseaux de ville. Les villes situés sur des grands axes de communications (TGV ou autoroutes) bien reliés aux autres métropoles européennes ou au sein d'espaces naturels remarquables (arc méditerranéen, arc atlantique, vallées des Alpes...) bénéficient d'un potentiel fort de développement. Ceci facilite tous les développements internes ou les solidarités. Les autres territoires sont structurellement handicapés. En France, par exemple, les deux derniers recensements ont montré la perte de population des territoires situés sur une diagonale qui va des Vosges aux Pyrénées. Là, aussi bien les territoires ruraux que les villes ou leurs aires urbaines se sont dépeuplées. Cette sorte de fatalité ne condamne pas ces villes, mais il pourrait être envisagé une déprise progressive maintenant des équilibres entre générations ou entre les habitants et les emplois et une certaine qualité de la vie. Ceci suppose cependant des investissements et des solidarités nationales.

Aujourd'hui, l'articulation entre ces deux échelles est difficile à concrétiser. Cette difficulté est à rapprocher de la relation pratiquement continue entre aménagement du territoire et planification locale conduite dans l'après-guerre par les ministres du Général de Gaulle (voir notice de l'histoire des politiques publiques en urbanisme). Sous la motivation principale de la réindustrialisation de la France, un modèle de développement unique était développé et piloté du niveau national. Il proposait aux villes le financement de leurs infrastructures accès, leur aéroport, leurs grandes zones d'activités et de commerces et au passage les grands ensembles d'habitation dont une finalité était l'hébergement des nouveaux travailleurs (exode

rural et immigration). Le résultat était assez efficace, même si avec le recul, l'urgence s'est traduite par une uniformité et une forme urbaine rigide qui se sont heurtées à des aspirations rapidement plus qualitatives et qui ont conduit à la décentralisation. La difficulté de l'exercice actuel, par comparaison, est à la fois la poursuite de ce développement qui incite à des approches « up to bottom » afin d'encourager des développements économiques dynamiques, mais aussi des démarches « bottom to up », car la façon dont le local met en œuvre le développement concerne aussi le résultat d'ensemble. Aujourd'hui la légitimité de l'État central est la performance économique globale dans le respect des paramètres d'environnement sociaux et de gestion des ressources naturelles. Il est donc nécessaire de développer un aménagement du territoire gérant un bilan de l'activité et de l'emploi portant sur les principaux paramètres environnement au sens large : économie, social et écologique. Pour cela l'aménagement national du territoire doit retrouver, mais avec d'autres enjeux, des interventions sur le local. Il le fera par l'observation d'indicateurs locaux significatifs de ces trois domaines. Il les comparera à ce que l'on peut appeler un Projet National qui résulterait de la coordination des vocations interrégionales telles qu'évoquées ci-dessus à travers les différents « arcs » de développement et transmises dans des avis sur les projets locaux. Ceux-ci devront s'articuler avec le Projet National à la fois par voie régaliennne afin de respecter certains seuils et par voie contractuelle pour avoir les moyens de réaliser les actions pour les atteindre.

Il est important de savoir à quels espaces peut s'intéresser cet aménagement du territoire. Il est d'abord concerné par les bassins d'emplois et par là les bassins d'habitat et de transport qui lui sont associés. Aujourd'hui, ces bassins s'étendent au moins aux « aires urbaines ». Elles dépassent les agglomérations. L'organisation de ces agglomérations sont cependant importantes, car c'est le territoire sur lequel l'organisation du système lié à la production est le plus serré. Il faut aussi, au delà des aires urbaines regarder les réseaux de villes, voir de pôles à dominantes rurales.... Ces ensembles urbains reliés par des liens plus ou moins forts (cf. « la Métropole » décrite par F.Ascher) s'organisent autour des infrastructures de transport et les espaces naturels majeurs qui, à travers l'aménagement du territoire leur donne une position dans l'espace national et européen. C'est pour quoi, l'échelle régional où tous ces réseaux s'articulent à la fois en termes politiques (initiative de projets, gouvernance et démocratie) et financiers est un bon échelon d'intervention.

Ces interventions toucheront des domaines comme les transports, car ils relient les villes et au sein des villes leurs diverses composantes, mais aussi les espaces naturels majeurs dont le rôle sur l'attractivité des populations et la qualité de l'organisation urbaine est majeure. Et aussi des grands équipements dont la santé, la sécurité et la formation. Les deux premiers étant aussi une contribution à la qualité des villes, le troisième étant aussi un levier essentiel de l'adaptation permanente du rôle des personnes dans l'économie.

Force est de constater que cette articulation, surtout dans le domaine socio-économique qui nous concerne ici, a du mal à se concrétiser (on le constatera aussi dans le domaine social ou la politique de la ville ;

c'est plus facile lorsque l'articulation consiste à imposer un grand tracé routier interurbain). Les Directives Territoriales d'Aménagement (d'initiative nationale et depuis la LOADDT pouvant aussi être régionales) chargées de mettre en forme les exigences d'Aménagement du territoire sur des territoires locaux à enjeux, ont du mal à aboutir. On a aussi pu constater la difficulté de l'élaboration des « porteurs à connaissance » (art. L.122-1 et L.123-1 du CU) par lesquels le représentant local de l'État exprime cette articulation. Outre la transmission de règles qui s'imposent (et qui sont en général connues) le préfet d'après le Code de l'Urbanisme « communique toutes informations utiles à l'élaboration » du document d'urbanisme. Aucune consigne n'est venue dire si ceci devait se traduire de façon minimale par une information réglementaire ou statistique ou si les services de l'État devaient transmettre la déclinaison locale des intentions de l'Aménagement National du Territoire. Une autre façon de relier le local et le global est la démarche de contractualisation à travers les Contrats de Plan État-Région. Là encore bien souvent l'initiative est remontante et l'État et la Région se contentent de tenir un guichet acceptant ou refusant des projets locaux. Le Code de l'urbanisme charge l'État (art L.110) de coordonner ces projets locaux, mais aucun article opérationnel n'en précise les modalités. La démarche des schémas de Services Collectifs qui pourraient en revanche s'étendre à l'activité économique (sous les angles de l'intervention publique dans cette activité, la fiscalité et le rapport aux territoires) et devraient permettre un meilleur dialogue et des financements plus stratégiques. (Nous proposerons aussi plus loin un autre schéma de Service sur le foncier et l'habitat)

IV – Développer des recherches et un schéma de services collectifs sur la localisation de l'activité économique

Les approches modernes sur la ville sont assez muettes sur la localisation du développement économique au sein des agglomérations. Les fonctions résidentielles sont beaucoup plus décrites et contrôlées par les actions urbanistiques publiques. Peut être est-ce que cela est dû à l'implication des collectivités publiques dans le financement de l'habitat ou à des volontés de contrôle de la démographie ? Ou encore peut-être que les collectivités locales se sentent impuissantes face à un développement économique qu'elles ne peuvent qu'inciter sans être sûr du résultat. Pourtant ce résultat est important pour les villes car non seulement les activités économiques apportent des emplois aux habitants mais aussi, par leur fiscalité apportent une richesse et enfin par leurs implantations, elles marquent fortement l'espace urbain (nuisances ou animation, transports de marchandises, relations domicile/travail, marquage des valeurs foncières). Les géographes urbains ont été très loquaces sur ce sujet dans les périodes

précédentes. Ils ont décrit la mine, les grands établissements industriels liés à l'habitat ouvrier et plus récemment le tertiaire dans les quartiers centraux. En revanche, la manière dont l'emploi se redistribue aujourd'hui de façon plus fine et diffuse dans une ville qui s'étend et se dédensifie fait l'objet de beaucoup moins de descriptions et d'explications sur les mécanismes économiques à l'œuvre. L'emploi est-il en partie au moins la cause de cette restructuration de la ville, et inversement si l'habitat se disperse, les activités suivent-elles l'habitat ?

On pourrait retenir au moins comme grands thèmes :

- les **centres** et le tertiaire : conditions d'implantation, concurrence d'espace et de valeurs foncières, transport
- les **banlieues proches** : désindustrialisation et substitution par des industries modernes plus petites, plus éphémères ou mouvantes, locataires de planchers plus que propriétaires de parcelles, sensibles au cadre de vie et mieux intégrées aux tissus résidentiels (obligation d'opérations de restructuration amples). Cas des entreprises de services aux personnes et traitements et recyclage de déchets,...
- les **deuxièmes couronnes** : dépendances aux systèmes de transport et à son coût, accessibilité pour les employés et clients, fragilité des entreprises et des quartiers qui les accompagnent et dont ils dépendent.

La présence des moyens de l'État dans la localisation des entreprises et l'importance de la localisation de ces activités dans le développement urbain font qu'il paraît souhaitable que soit créé un schéma de Services Collectifs (de la loi LOADDT) sur la localisation et les modalités de l'insertion territoriale de l'emploi encadrant la politique et les aides de l'État en la matière.

Un tel schéma traiterait de l'insertion urbaine des entreprises, de l'intercommunalités et de la solidarité locale face à ces entreprises et à la fiscalité qu'elles dégagent et de la contribution des entreprises au renouvellement urbain (et en particulier la défiscalisation et les aides spécifiques qui pourraient y être liées).

A 3 – Description des enjeux retenus

Les enjeux de l'aménagement urbain aujourd'hui découlent des évolutions des activités et des modes de vie (voir dossier « modes de vie »). Aux enjeux de l'après-guerre de réalisation en masse de logements, de modernisation de l'appareil industriel pour produire des biens de consommation et la création de grands équipements et de grandes infrastructures, se substituent aujourd'hui surtout des enjeux plus qualitatifs et individuels et de nouveaux enjeux qui découlent des conséquences ou externalités de ces multiples ajustements individuels de la ville qui vont souvent faire éclater son organisation traditionnelle, peser en retour sur tous et plus particulièrement sur les populations les plus modestes. En réponse à ces évolutions, il faut trouver de nouvelles formes urbaines et de nouvelles méthodes d'intervention. Leur mise en œuvre est en soit un enjeu ; c'est d'articulation entre les trois composantes du développement durable : l'économique, le social et l'environnemental, avec la recherche de modes de développement qui seraient simultanément favorables à ces trois champs. On a fait le choix ici de se centrer sur l'organisation urbaine

Ainsi, appliqué aux milieux urbains, ces principes de développement se traduisent structurellement de trois façons : éviter l'étalement urbain lorsqu'il n'y a pas d'augmentation significative de la population, réduire l'écart social entre les différents quartiers de la ville en aidant le renouvellement urbain là où il se révèle difficile et gérer de façon équilibrée les rapports réciproques entre la ville et son environnement naturel et rural. La ville est un espace en permanente mutation, tant dans son bâti (le renouvellement «) que par les mouvements de la population dans l'existant (le desserrement et la mobilité résidentielle). On y observe aujourd'hui des contradictions entre des améliorations certaines pour le plus grand nombre et une atteinte générale à quelques enjeux globaux ainsi que des modes de vie très dégradés pour quelques uns. Des tendances lourdes d'éclatement physique et social de la ville découlent des modes de vie contemporains et remettent en cause son développement durable. Les opérations d'amélioration et de renouvellement souhaitables, équilibrées, conformes au développement durable ne peuvent se réaliser sans interventions publiques lourdes de régulation.

Il faut aussi se rappeler que la ville est d'abord constituée d'êtres humains dont les motivations sont complexes. Ils forment une société qui fonctionne comme un système économique et culturel moteur de l'économie urbaine, surtout dans une période où les besoins quantitatifs étant globalement satisfaits, les aspirations individuelles entendent s'exprimer. Le programme décrit ci-dessus ne pourra être mis en œuvre que s'il prend

en compte un projet culturel auquel la société urbaine adhérerai à chaque époque. Peut-on appeler cela un modèle ? Certainement si on veut dire par là que l'on souhaite avoir une approche globale et systématique mettant en relation plusieurs champs sectoriels autour de quelques principes ; certainement pas si « la solution » serait une forme urbaine figée.

Ce dossier « enjeux » s'interroge d'abord sur l'évolution de la nature des enjeux urbains et la façon dont ils s'organisent. Puis on montrera que les enjeux ne peuvent pas être traités uniquement de façon sectorielle en pensant que si on procure à chaque ménage un bon emploi et un bon logement, on composerait une ville satisfaisante. On constate en effet à côté de besoins fonctionnels criants, des aspirations qualitatives grandissantes de la part de ménages de niveaux sociaux moyens ou supérieurs et des enjeux de survie liés à des risques graves inacceptables tels que les inondations, la sécurité ou l'effet de serre. S'il y a une différence de nature entre ces enjeux, il y a aussi entre eux une sorte de continuum par lequel ces aspirations s'enchaînent ou rentrent en contradiction. Les milieux urbains fonctionnent suivant un système dynamique. La satisfaction des aspirations de certains agit sur l'ensemble de la ville en créant des externalités qui peuvent se retourner dans d'autres domaines contre ceux qui ont vu leurs besoins satisfaits ou créer des vulnérabilités à d'autres. Une approche mécaniste par laquelle on répondrait isolément à chacun des besoins de chacun trouverait vite ses limites et entrerait dans de nombreuses contradictions. C'est un peu le travers de l'action publique contemporaine, trop sectorielle. Face à ce système urbain dans lequel la plupart des acteurs sont isolés, l'action publique doit organiser une régulation afin à la fois d'aider chacun à satisfaire ses besoins tout en évitant les externalités négatives. Pour cela, il faut chercher à traduire les enjeux immédiats et individuels en enjeux touchant les mécanismes de renouvellement et de développement de l'ensemble du système que constituent ces milieux urbains. On peut alors aussi s'interroger si pour autant, cette dynamique urbaine, corrigée par les ajustements de l'action publique, doit être considérée un « modèle » tel que le « développement durable » qui organiserait les besoins individuels en enjeux plus globaux suivant un mode d'intervention reproductible face à des logiques récurrentes de l'évolution des villes contemporaines ?

I – Trois grands types d'enjeux urbains individuels

On considérera trois familles d'enjeux pour les populations urbaines :

Les enjeux quantitatifs

Le premier est la satisfaction de besoins quantitatifs comme le logement, le travail, le transport (pris sous l'angle de la mobilité), les

loisirs... Les débats sur la ville des années de l'après-guerre étaient centrés sur ces thèmes (cf : le livre de Gilbert Mathieu : Peut-on loger les français ? 1972, et les débats du V^o Plan conduisant à des calculs précis sur le nombre de logements nécessaires). Les analyses issues des recensements des années 62, 68, 75, 82, 90 insistaient encore beaucoup sur les éléments de confort élémentaires du logement tels que les toilettes, les salles de bain, le nombre de personnes par pièce,.... En réponse à ces besoins, les pouvoirs publics ont mis en place un système de production et de financement de logements, d'infrastructures de transports et d'équipements. L'État en était alors le principal acteur. La France rurale se transformant, avec surtout le développement d'un secteur industriel et tertiaire dans les villes, avec une économie non encore mondialisée, l'échelle nationale pouvait bien cerner les mécanismes de production urbaine (voir l'annexe sur l'histoire de l'intervention publique). Le budget de l'État assurait alors par sa fiscalité redistributive et son contrôle sur les taux d'intérêt des transferts financiers tacites aidant la construction neuve et l'équipement de zones nouvelles d'aménagement (les ménages, les organismes de logements sociaux ou les collectivités locales qui participaient à la croissance des territoires urbains étaient fortement aidés par une inflation très forte et par des aides sous forme de subventions). Les structures du Plan (associant les partenaires socio-économiques nationaux aux débats) et l'Aménagement du territoire (fonctionnant alors de façon continue de la vision nationale à l'aménagement de chaque « métropole d'équilibre ») démultipliaient ces interventions sur chacun des territoires.

L'action de l'État, efficace en termes quantitatifs, s'exprimait alors par une certaine normalisation du logement, de l'aménagement et des modalités de desserte par les transports, des aides financières liées à cette normalisation, éventuellement de production directe (cf : « Les français et leur logement de J-P Lacaze). Les méthodes de planification territoriale, encore largement en cours sont elles aussi orientées vers la construction neuve censée répondre à des besoins importants de logements, de zones d'habitat et d'activités et de réseaux de transports en assurant une certaine cohérence fonctionnelle entre ces divers constituants des villes rénovées.

De tels besoins quantitatifs, pouvant être résolus par des productions de masse existent encore, en particulier dans des villes en croissance démographique. Il faut cependant remarquer que c'est un cas un peu exceptionnel dans les villes européennes (c'est le cas en France des arcs méditerranéen et atlantique sud, sur les villes de Montpellier, Toulouse ou Nantes, ou dans les vallées alpines) où la tendance dominante est plutôt la stabilisation démographique. Dans le cas général, les mécanismes dominants des évolutions urbaines vont être le renouvellement du parc immobilier et son adaptation aux nouveaux habitants et emplois. Alors, les déterminants qualitatifs vont devenir essentiels et les mouvements qu'ils génèrent vont globalement suffire à assurer ce renouvellement et cette adaptation par des glissements des différents segments de la demande dans le parc existant et la construction neuve sur une partie résiduelle qui ne peut être assurée par l'existant redistribué correspondant quantitativement à ce besoin de renouvellement. Cette demande résiduelle peut très bien se localiser dans la demande la plus solvable, donc autonome, si le parc existant, par ses

caractéristiques ne convient pas à ces groupes sociaux. (La demande la plus solvable se localise généralement dans le bâti historique central, s'il a en a les qualités d'accueil, ou dans des extensions périphériques, ce qui engendre une construction neuve et libère dans l'existant des logements disponibles pour d'autres ; mécanismes observés de tout temps). Elle peut aussi se localiser dans des créneaux spécifiques (en logements, logements d'étudiants, de personnes âgées, de ménages souhaitant du locatif,... ; en activité sur des locaux d'artisanat ou de bureaux, s'il en manque). Et, même si une telle demande de construction résiduelle se localise sur le créneau du logement social, on ne peut pas la considérer comme un besoin quantitatif car en fait, c'est un solde résultant de tous les mouvements agissant dans l'ensemble du parc et devrait être traité comme telle. On observera aussi dans les dossiers techniques, aménagement, foncier, transport que la réponse mécanique à des besoins observés de logements par seulement de la construction neuve induit souvent des mouvements dans l'ensemble du parc pouvant annihiler les efforts publics consentis pour ce logement neuf.

Dès les années 1970, quand la demande quantitative s'est atténuée, on observait une désaffection des logements des grands ensembles récemment construits qui répondaient positivement à une demande avec tous les critères de confort et la recherche d'implantations centrales où le logement était objectivement moins confortable. Les associations œuvrant pour le « droit au logement » se battent aujourd'hui aussi pour la libération de quelques logements vacants, alors que souvent dans la banlieue proche on démolit dans l'indifférence des centaines de logements répondant aux normes. L'enjeu est alors bien devenu un enjeu qualitatif, avec une définition de la qualité qui n'est pas qu'une réponse fonctionnelle à une demande quantitative. On s'interrogera donc sur la réponse mécanique aux besoins sectoriels alors que cette demande s'inscrit dans un système urbain complexe.

Les enjeux qualitatifs

Le second type d'enjeu est liée à des phénomènes qualitatifs. Un dossier particulier sera consacré à ce thème complexe. Il ne peut se résoudre à une qualité fonctionnelle ni à une seule image valorisante. Il renvoie à l'idée de valeur perçue par l'utilisateur, valeur fonctionnelle car les équipements assurant des services ont un coût objectif, mais c'est aussi une qualité plus subjective d'ambiance agréable qui n'est pas forcément le résultat d'une dépense, mais plutôt un savoir faire qui combine plusieurs qualités et renvoie une image valorisante à celui qui en bénéficie.

Cette qualité est en partie assez insaisissable et fragile. Ce sont en particulier les qualités couramment appelées « environnement » : présence de verdure, qualité du paysage, absence de pollutions, animation et isolement, absence de bruit, sécurité.... Avec l'évolution de la société vers des classes moyennes plus dominantes, le vieillissement de la population, des familles plus réduites et une certaine fragilité ressentie des individus vis à vis de la vie et de l'emploi, les enjeux urbains qui étaient surtout quantitatifs sont devenus progressivement plus qualitatifs tant sur la

qualité physique et esthétique du logement, des voies urbaines et des équipements que de leur environnement. Les besoins se concentrent aussi sur la qualité de la gestion de cet espace urbain, du contenu du service apporté par les équipements : sécurité, propreté, ambiance,... Aujourd'hui par exemple, les français attachent beaucoup d'importance à la formation scolaire de leurs enfants, car cela conditionne fortement la place de ces enfants dans la société de demain et leur accès aux biens dont nous parlons. Cette qualité est aussi une exigence d'équité. Les urbains ont parfaitement conscience que tous les besoins ne pourront pas être satisfaits mais pour trouver un mode de vie agréable en substituant des demandes absolues par des réponses dérivées tenant compte des besoins des autres, mais à condition que l'on respecte son propre besoin fondamental d'équité. Cette demande plus symbolique fait appel à une régulation publique. Le mode de vie choisi pour partie, imposé pour une autre partie, doit conserver un sens. On ne veut pas être exclu de la société ou de la communauté à laquelle on appartient. C'est un besoin symbolique certes, mais il s'appuie sur des éléments matériels dont la spatialisation est un élément essentiel. La ville avec son entité spatiale et ses quartiers diversifiés est typiquement un espace communautaire et une somme d'espaces communautaires. Il peut y exister des communautés virtuelles en particulier par les nouvelles technologies de communication, mais elles n'absorberont pas toutes les dimensions de la vie. L'espace urbain doit répondre à ce besoin de communauté sans pour autant se présenter comme des bastions dont certains se sentiraient exclus. La ville aura beau répondre à des besoins matériels, (le logement, les minimums sociaux, l'accès aux services et à l'emploi ont fait des progrès considérables), traiter ces services de façon qualitative, si les individus ressentent l'espace qu'ils fréquentent comme les excluant, il y aura une insatisfaction importante. Ce besoin de lutte contre l'exclusion est encore à formuler (cf : « L'exclusion, l'état des savoirs » sous la direction de Serge Paugam, éditions la découverte/textes à l'appui). Par cet enjeu, on veut montrer que la société dans son ensemble aurait la possibilité aujourd'hui d'apporter satisfaction à tous (surtout pour les enjeux de la première famille), mais que des mécanismes créent des écarts structurellement grandissants, souvent au nom de l'hédonisme individuel ou collectif (les communautarismes de fait, par défaut ou structurés) et excluante. Cet enjeu est autant la satisfaction d'un besoin quantitatif et qualitatif que l'existence d'un lien social, un « contrat » avec la société qui n'existerait plus. La présence d'un revenu minimum et d'un appartement « confortable », au sens des normes, dans un grand ensemble est une situation d'exclusion alors que cette famille vit dans des conditions nettement plus confortables que d'autres dans les taudis de l'après-guerre. La vieillesse, les drames sociaux ou familiaux,... créent ces situations que la société a du mal à aborder et qu'une approche économique purement sectorielle ne sait pas aborder. Inversement, pour créer les conditions de la solidarité, de la ville qui aurait un sens pour ses habitants, il faut mettre en place des systèmes économiques et contractuels de solidarité à l'occasion de la construction de la ville ou du renouvellement urbain. Si la ville est le théâtre de ces solidarités, elle n'en a pas l'exclusivité. Les ruptures liées à l'emploi, la santé, l'accès à la culture, les différents âges de la vie, les communautés ethniques, l'immigration,... sont au cœur de ce problème. Mais si ces

ruptures se concrétisent par des barrières urbaines ou par des absences de solidarité dans des opérations qui auraient un sens dans la couture sociale, les démarches urbaines sont concernées et peuvent contribuer à une lutte contre ces exclusions.

Les enjeux de survie

Le troisième type d'enjeux est la survie. La ville en effet est un espace où peuvent se concentrer des risques graves. Ces sont par exemple les risques technologiques liés à la présence d'industries. Ce sont aussi des risques naturels tels que les inondations, raz de marée ou avalanches qui touchent particulièrement les villes car celles-ci sont souvent localisées au bord des fleuves, sur les côtes ou aux carrefours de vallées. Même si ces risques ne sont pas spécifiques des villes, leurs conséquences en ville sont graves du fait de la concentration de populations exposées. Les pollutions atmosphériques, le bruit ou l'insécurité, aussi liés à cette concentration sont graves car ils engendrent des risques mortels. Dans le dossier « transport », on rendra compte d'une étude montrant que la surmortalité liée à la pollution est du même ordre de grandeur que celle liée aux accidents routiers, France entière. La surproduction de gaz à effet de serre par le développement d'une forte mobilité liée à l'extension urbaine et au morcellement urbain éloignant les uns des autres les différents points qu'un urbain fréquente quotidiennement (habitat, emploi, commerce, loisir,...) est aussi un enjeu de ce type. Les conséquences, en revanche ne toucheront pas forcément ceux qui ont produit ces gaz ni leur génération. Les modifications climatiques induites sont mondiales et différées, leur rapidité est une vraie menace aux populations situées le long des côtes ou dans les couloirs de tempête, à la biodiversité végétale et animale...

La grande difficulté de renouveler les quartiers existants en déclin dans lesquels se concentrent progressivement les populations les plus modestes, souvent exclus du travail et des autres dimensions de la vie sociale et n'ayant pas les moyens de leur renouvellement est aussi un risque de survie à noter. Les jeunes de ces quartiers sont enfermés dans le renouvellement de la marginalisation sociale de leurs parents et du quartier sans que la société puisse leur offrir une issue individuelle. La présence de la drogue, de la violence, à l'insécurité routière, à des problèmes de santé liés à la mauvaise nutrition ou à une sexualité non protégée se renforce avec la concentration de populations exclues d'autres quartiers et la difficulté pour l'action publique locale ou nationale d'aborder ces problèmes dès lors qu'ils se présentent avec une telle concentration qui les renforce et empêche les mécanismes de contrôle social de fait. La multiplication des minimas sociaux ou de politiques publiques très spécifiques, concentrées sur le seul niveau municipal, sans intégration dans des solidarités d'agglomération, paraît une politique curative souhaitable mais qui n'enraye pas un mécanisme qui s'aggrave. Quelques mécanismes d'intégration dans des politiques d'agglomération apparaissent timidement, sans être la règle absolue.

Articulation entre les trois types d'enjeux individuels

Les trois types d'enjeux décrits ci-dessus paraissent de nature et d'importance très diverses. On aurait a priori tendance à les hiérarchiser en considérant que les priorités publiques sont les enjeux de survie qui devraient être une grande cause nationale, alors que les enjeux quantitatifs devraient être une affaire publique locale surtout dans les territoires où les besoins quantitatifs se modèrent. Et finalement, les enjeux qualitatifs sont reconnus comme des déterminants des marchés immobiliers que l'on ne peut éventuellement que contraindre et canaliser par un urbanisme réglementaire, mais qui ne concernerait pas l'action publique. En fait, on ne peut pas dissocier ces trois types d'enjeux car ils s'articulent de façon indissociable. Les marchés immobiliers sont les moteurs de l'évolution de la ville, non pas tant individuellement appartement par appartement ou local d'activité par local d'activité, mais parce qu'ils déterminent sur la totalité d'un tissu urbain local la forme urbaine qui peut s'installer ou qui peut évoluer à partir d'un bâti existant. Ils vont conditionner la façon dont on peut aborder les approches quantitatives. On a vu que les besoins quantitatifs étaient à prendre en charge de façon publique que si les mouvements des marchés sur un site donné ne dégageaient pas un habitat social de fait acceptable. De toute façon l'action publique résulte des mouvements constatés découvrant des failles et des fissures face à une demande sociale donnée. Les enjeux de survie sont aussi les pointes extrêmes de situations dans lesquelles les besoins qualitatifs et quantitatifs ne sont pas satisfaits. Un grand ensemble dégradé se situe en général au cœur d'un territoire en déclin plus modéré. Cette situation résulte soit de phénomènes qui se sont progressivement étendus à tout ce territoire (isolement physique, bâti daté et obsolète, carence d'espaces verts, désindustrialisation avec une concentration des problèmes sur une partie plus sensible du territoire, soit de l'incapacité qu'a ce territoire à prendre en charge le renouvellement d'une partie de lui-même. Dans les deux cas, la cause profonde du mécanisme du désordre sur lequel peut agir l'action publique, se situe sur ce grand territoire, les démarches portant sur les sites où s'observe les situations extrêmes sont par nature des démarches curatives incapables d'intervenir sur les causes. Insistons donc sur le système qui conduit à l'atteinte aux enjeux des trois types car ceux-ci sont liés.

Le lien entre les trois types d'enjeux s'observe aussi à travers l'apparente contradiction qui apparaît lorsque l'on cherche à satisfaire certains des enjeux. Par exemple, la satisfaction des besoins quantitatifs se heurte rapidement à la création d'externalités négatives. Si chacun obtient satisfaction par rapport à une demande qui serait : « une petite maison individuelle sur un grand terrain, loin des nuisances et proche d'une autoroute permettant de rejoindre son emploi et un centre commercial », le résultat serait une ville étendue où les relations sociales seraient dégradées et créant de fortes nuisances du fait d'une mobilité importante et inutile d'un coût individuel et collectif exorbitant. Il faut donc limiter volontairement certains besoins en prenant conscience de la limite du monde. Ce constat renvoie aux solutions de substitution négociées afin de maximiser le service pour répondre aux besoins en qualité et quantité en minimisant les conséquences

pour la collectivité et éviter les situations extrêmes. Mais rapidement cette démarche va plus loin et la recherche d'une certaine économie devient un mode de vie de la société entière et plus seulement de l'individu isolé en déplaçant la nature du besoin. Assurer ses propres besoins renvoie à la relation aux autres car ceux-ci contribuent à m'apporter un service, donc je dois respecter leurs demandes. Cette solidarité de société remplace une idéologie d'un monde infini où tous les besoins pourraient être satisfaits sans contraintes. De façon plus générale, c'est aussi un débat planétaire (nord/sud, ville/campagne, centre/périphérie, natifs/immigrés, haut niveau d'études/sans qualification, valides/handicapés,...) car aujourd'hui tous les habitants de la planète se retrouvent de fait dans une compétition pour l'emploi, l'espace, la localisation, les efforts pour limiter la dégradation de l'air de l'eau, l'occupation de l'espace...

On peut alors définir le développement durable urbain comme la recherche de l'amélioration des conditions de vie qualitatives et quantitatives de tous, aujourd'hui, sans compromettre les possibilités d'adaptation et d'amélioration de ces modes de vie pour les générations futures.

Ceci repose d'abord sur une façon d'analyser les milieux urbains en y observant les trois types d'enjeux décrits ci-dessus. Ce sera l'objet de diagnostics urbains. Mais contrairement à ce qui se pratique en général sous le nom de diagnostic, un tel diagnostic ne sera pas le constat d'une infinité d'indicateurs statiques propres à chacun de ces enjeux individuels, d'informations (le développement de l'informatique permet la multiplication de données formant constat et même de suivi d'évolution de phénomènes), ce qui laisse les acteurs en général très démunis devant des constats de dégradation. L'important est la mise en lumière des mécanismes qui font évoluer le système constitué par les milieux urbains dans des directions indésirables. Il est alors possible d'intervenir sur ces mécanismes.

Une telle intervention possède des caractéristiques qui fondent le développement durable : si les objectifs sont les mêmes, les modes d'interventions devront tenir compte des particularités de chaque territoire. Ceci condamne les financements sectoriels tout faits développés par l'État comme si par exemple le problème du logement social se posait dans les mêmes termes dans les villes de toutes les tailles, dans toutes les situations de croissance, dans tous les environnements urbains.

Ce sont aussi des méthodes appropriées fondées sur le principe de la négociation de projets et réalisations sur mesure sur chacun des territoires entre des aspirations individuelles et des limites collectives. Le jeu des institutions doit refléter ces tensions, chaque ménage, puis chaque institution devant à son échelle exprimer et revendiquer les enjeux de son échelle de responsabilité avec ses propres moyens financiers et régaliens. Ceci condamne les approches trop sectorielles, ministère par ministère (pour ce qui est de l'État) ; la référence doit être le projet de territoire. Il faut aussi que les différents niveaux d'échelle expriment et négocient les enjeux relatifs à sa propre échelle. Ce que l'on peut appeler le « projet » qu'il soit celui du ménage, de la commune, de l'agglomération, de la Région, de l'État ou de l'Europe. On a trop entendu, au cours de la prépara-

tion de ce rapport, des services disant qu'ils gèrent des crédits d'État destinés à financer des politiques locales. (On trouvera dans l'annexe relative à l'historique de l'intervention publique, une déclaration significative de Robert Lion, datant de 1968, alors directeur de la Construction renvoyant la « solution » aux collectivités locales devant le constat de la difficulté d'approche globale du problème de l'habitat par l'État, en particulier par toute la prise en charge de l'accompagnement du social, des équipements, de l'environnement...). On peut appeler cela un « guichet » sans valeur ajoutée auquel pourrait se substituer avec profit l'abondement d'une dotation globale de l'État accordée suivant quelques critères bien choisis.

Des enjeux tels que la diversité sociale, le non-étalement urbain ou l'effet de serre sont des enjeux auxquels peuvent totalement être insensibles des collectivités locales et ne peuvent être portés que par les institutions positionnées au niveau où ces enjeux posent problèmes : une agglomération doit impérativement loger tous les niveaux de logements et d'entreprises ; l'État ne peut à la fois toujours accepter la baisse du prix des énergies et financer les dépenses dues aux catastrophes naturelles,... La justification de la rémanence de crédits à négocier entre les mains d'autres institutions est justement la capacité que le jeu institutionnel leur laisse pour adapter à chaque territoire par une négociation sur mesure pour concrétiser de tels enjeux. La multiplication des niveaux de gouvernement en France, entre les décisions des ménages, les constructeurs, les aménageurs, les communes, les agglomérations, les Départements, les Régions, l'État et l'Europe, dilue totalement ces négociations. Une réduction de ces niveaux serait souhaitable afin de rendre plus claire et efficace cette négociation.

Notons aussi un autre type d'enjeux lié justement aux découpages institutionnels. Certains pourraient proposer le coût du foncier comme un enjeu entravant certaines implantations. C'est en fait souvent un enjeu assez artificiel. En effet, les valeurs locatives, à peu près proportionnelles à la valeur du foncier et de l'immobilier, servent de base à la fiscalité locale. Son niveau est donc aussi proportionnel à la valeur du foncier et pourrait de ce fait, sur des terrains chers, financer des aides pour des fonctions urbaines qui seraient indispensables, mais qui ne pourraient pas payer ce foncier. De la même façon, on trouve dans des agglomérations des communes qui ne peuvent financer des opérations de renouvellement urbain, alors que des territoires semblables situés par exemple dans la commune centre peuvent prendre en charge ces opérations. Les enjeux alors, dans les deux cas, ne sont pas des enjeux financiers mais des déficits de solidarité rendus apparents du fait de l'anecdote des découpages institutionnels. On ne peut pas les comparer à des problèmes plus structurels, même s'il faut répondre à la question que l'absence de solidarité pose.

Le développement durable est donc aussi une méthode qui, à partir d'objectifs globaux dans les domaines fondamentaux que sont le social, l'économie et l'environnement, les traduit en termes plus techniques et opérationnels sur chaque territoire. C'est ce que l'on cherchera à faire ci-après par rapport au contexte des villes européennes actuelles sous la forme d'enjeux seconds, plus techniques.

Les approches existantes dans la littérature sur le développement durable montrent bien comment les activités humaines en général ne peuvent pas consommer ou détériorer l'air, l'eau et les matériaux rares au delà de leur capacité de renouvellement. Pour les milieux urbains, les mêmes enjeux existent sans que l'on puisse dissocier les milieux urbains et les milieux naturels. Les approches de développement durable sont globales. Par exemple, la concurrence des milieux urbains et ruraux sur l'eau doit être regardée dans sa globalité. Pour ce qui est de la ville, existent des registres plus spécifiques : c'est par exemple la consommation de sols retirés à l'agriculture pour l'urbanisation ; cette consommation est peu réversible et l'on ne peut être sûr qu'avec une énergie qui serait plus chère (soit du fait des difficultés d'approvisionnement, soit du fait des taxes qui intégrerait mieux les externalités de sa consommation où qui chercheraient par la tarification une limitation à tenir compte de nos engagements en matière de limitation de gaz à effet de serre), les extensions périphériques actuelles seraient très viables.

La ville possède aussi comme patrimoine rare et non renouvelable son patrimoine bâti et ses structures de quartiers existants. En termes économiques, il faut constater que la ville est constituée de bâtiments construits suivant un mode d'amortissement économique court (actuellement de 15 à 30 ans environ). Heureusement que la ville perdure au delà de ces durées. Les sociétés seraient bien incapables financièrement d'assurer un renouvellement aussi rapide (ce que l'on fait avec les voitures ou les équipements ménagers). Or, on observe que les bâtiments et la ville « dure » en fonction de leur qualité et de l'intensité de leur appropriation. Ce sont donc des enjeux économiques essentiels qu'il faut savoir valoriser. Créer des bâtiments qui ne tiendraient qu'une génération, qui consommeraient de l'espace, qui rigidifieraient le parcellaire et l'occupation sociale, au delà de leur première utilisation, serait une démarche inacceptable en termes de développement durable.

Le développement durable intégrera donc les aspirations qualitatives, vérifiera la satisfaction des besoins quantitatifs et/ou apportera des correctifs aux mécanismes de production, évitera la création de situations extrêmes et ne contribuera pas, avec les autres milieux, à la consommation de biens non renouvelables et surveillera que la ville ainsi créée intègre des composants spatiaux n'empêchant pas sa recombinaison et son adaptation aux périodes suivantes.

II – Enjeux de structuration urbaine

Des enjeux directs subis par les habitants aux enjeux de structuration urbaine

Les besoins de base des habitants des villes ne trouvent pas uniquement leur solution dans le fonctionnement urbain. Les problèmes sociaux, de santé, de sécurité alimentaire, de sécurité routière, d'alimentation, d'accès à l'emploi et à l'éducation sont communs à tous les territoires.

Cependant, c'est dans les territoires urbains que se concentrent certains types de problèmes, même les plus inattendus. Par exemple, les rivières ne choisissent pas les villes pour déborder, mais du fait de la concentration de populations et de biens, c'est là que les inondations ont le plus d'effet. C'est aussi là que ces effets s'amplifient parce que la ville peut présenter physiquement des rétrécissements ou des obstacles. Remarquons aussi que les villes s'installent volontiers au bord des fleuves et rivières ou en littoral, s'exposant aux risques naturels.

La ville est aussi le lieu de l'industrie. L'usine traditionnelle ayant besoin de main d'œuvre s'est installée en ville ou a créé la ville avec ses quartiers d'ouvriers et d'ingénieurs, les exposant en contre coup à ses nuisances et à ses risques technologiques. C'est aussi, traditionnellement le lieu des échanges commerciaux où se croisent les véhicules des livraisons et des acheteurs. Malgré les encombrements créant des pertes de temps, c'est là que se rencontrent les vendeurs et les acheteurs de la façon la plus efficace.

Ces concentrations de populations attirées par une activité et la qualité d'un service accueillent aussi les populations qui ne bénéficient ni de ces emplois, ni de ces services. Le chômage s'y concentre. Les populations immigrées venues pour un emploi sont aussi plus présentes dans les grandes villes, alors même qu'elles sont souvent originaires de milieux ruraux et que nos propres milieux ruraux se dépeuplent. Elles se retrouvent aussi souvent au chômage à l'issue d'un premier travail du fait d'une faible formation initiale et de l'évolution technique de notre industrie. Etant souvent plus pauvres, elles sont plus souvent que d'autres victimes des accidents de la route, des maladies, et auteurs de la petite délinquance. Ceci a toujours été. Les belges et les polonais dans le nord, les italiens et les espagnols dans le sud ont été dans ces situations avant d'être parfaitement intégrés. 25 % de la population française a un étranger dans son troisième niveau d'ancêtres. La situation est un peu tendue actuellement du fait de certains traits des modes de vie des populations d'Afrique du Nord. Cette situation est en même temps paradoxale car une histoire forte relie ces pays à la France et les parents de cette communauté ont été très souvent les bâtisseurs des trente glorieuses françaises. Une analyse géopolitique sommaire montre au contraire que la pression démographique de l'Afrique du Nord et des Pays de l'Est pèse potentiellement positivement sur l'Europe et pourrait compenser de graves déficits démographiques de certaines parties de l'Europe (on le verra dans le dossier « emplois »). Le principe de précaution consisterait à affronter clairement ces problèmes.

La ville concentre aussi l'insécurité. C'est du moins là où elle est le plus visible. Des études plus attentives montreraient que les vols, les crimes, la consommation d'alcool et de stupéfiants sont aussi très présents dans les espaces ruraux, surtout ceux en dépression. L'analyse territoriale de l'insécurité doit être développée. Il est, par exemple, presque paradoxal de noter que les accidents mortels de deux roues se situent surtout en milieu rural où les cyclistes ont une impression de sécurité, alors que cette impression est omniprésente en milieu urbain, à tel point qu'elle dissuade l'usage du deux roues, sans que les chiffres ne confirment totalement sa dangerosité. La crainte des immigrés perçue comme les auteurs de délits se situe en grande partie dans des zones où leur présence est très faible (Alsace, Bretagne, monde rural profond,...). Il y a un écart souvent important entre le risque perçue et le risque réel...

La causalité des risques est aussi mal perçue. Le cas de l'inondation est typique. Habitants et élus n'ont pas vu venir des catastrophes prévisibles. Les acteurs locaux en région Ile-de-France estiment souvent, mais à tort, que la crue de 1910 ne peut pas se reproduire. Ses dégâts sont estimés à 65 milliards de francs. La population ne réagira pas à des usines très polluantes installées depuis longtemps dans les banlieues, mais se mobilisera fortement contre l'implantation d'une usine moderne de traitement de déchets.

Les risques sont aussi jugés de façon très subjective. L'automobiliste qui dépassera régulièrement les limitations de vitesse, prenant des risques pour lui et pour les autres ne tolérera pas un accident de train en gare de Lyon faisant 40 morts ou un accident de Concorde, parce que c'est la collectivité qui lui impose ces risques. Il acceptera aussi des mouvements financiers très audacieux créant de la valeur à certains terrains ou immeubles ou engendrant de gros déficits, mais ne supportera pas un petit larcin.

Les besoins et en particulier l'appréciation des risques est un enjeu nouveau marqué à la fois par une demande très subjective ne se focalisant pas sur les risques les plus importants et en même temps une demande croissante de prise de précautions et de préventions.

On observera aussi des comportements qui pourraient être troublants en première approche. Alors qu'il paraît important pour les familles de vivre dans des appartements spacieux, on constate que les appartements centraux sont très petits. Ceci correspond en partie à la taille des ménages habitant en zone centrale et au coût de ces appartements, mais, il semble bien que l'arbitrage entre la surface et la localisation se fasse en privilégiant la localisation, malgré ses contraintes sur la vie quotidienne (parking, achat, habitat collectif, bruit, pollution, absence d'espaces verts...). La qualité des écoles et du voisinage social prime. Les idées communes sur le refus de la densité, des nuisances, des encombrements et sur le besoin d'équipements sont donc à relativiser. On peut retenir comme indicateur du choix de vie le prix que les habitants sont prêts à payer pour un achat d'appartement. Les observations confirment bien ces choix paradoxaux et démentent les discours ambiants. On recherchera ci-après des explications (et en particulier, on développera ce point dans le dossier « qualité »).

La vie urbaine contemporaine est faite de prises de risques (accidentelles, relationnelles, financières,...), mais ne supporte pas ces risques. La société-providence assure de plus en plus les besoins minimaux, mais l'insatisfaction demeure.

Les aspirations des urbains sont aussi apparemment contradictoires : d'une part, ils souhaitent une augmentation de la mobilité, mais ne souhaitent pas en subir les nuisances (les aspirations apparus en septembre 2000, dans la même semaine, de ne pas augmenter le prix des carburants – alors que celui-ci globalement décroît depuis l'apparition de l'automobile – et de lutter contre l'effet de serre, est caractéristique) ; ils souhaitent plus d'espace mais les prix immobiliers sont plus grands là où les densités sont les plus fortes ; ils souhaitent une grande diversité sociale, mais aussi des communautés homogènes, peu de contrôles publics mais des services de police plus présents (Le livre de la sociologue Body-Gendrot sur la sécurité note bien l'inconséquence des classes moyennes assez indisciplinées dans leur voiture et dans leur comportements relationnels, mais qui souhaitent que l'on contrôle les « sauvageons » ; lesquels ne comprennent pas que les contrôles ne s'adressent qu'à eux), ils souhaitent consommer les richesses naturelles aujourd'hui et en même temps deviennent très exigeants sur le développement durable. Les débats sur l'éducation et la ville, deux domaines qui sont des investissements à long terme, lents dans leurs effets, mais qui répondraient parfaitement aux aspirations des urbains (le paragraphe suivant montre une forte évolution dans ce sens) montrent les réticences à un effort aujourd'hui pour assurer le lendemain. Cette défiance est peut-être aussi un doute par rapport à la façon dont la société et les pouvoirs publics conduisent cet investissement, d'où l'importance de mieux connaître comment fonctionne les aspirations et enjeux sur la ville et comment y répondre.

On peut s'interroger aussi en quoi les évolutions actuelles de la société accroissent ces demandes, soit du fait de besoins nouveaux, soit d'une plus grande sensibilité à des besoins ou à des risques.

On notera d'abord le plus grand souci de l'individu dans notre société (individu encore plus que la famille devenue une somme d'individus partageant temporairement un espace). Le risque corporel zéro est exigé pour les guerres, les services publics, les risques naturels et technologiques. Ceci n'empêche pas le jeu du risque ou l'acceptation du risque pour les autres, mais la classe moyenne devenue majoritaire refuse ce risque pour chacun d'eux et est prête à en payer le prix. Cette classe moyenne et son mode de vie dominant dans la société urbaine. Le confort urbain et l'enseignement sont des conditions du maintien de cette sécurité et de sa reproduction pour les générations futures. Le risque social de ne plus faire partie de ce groupe qui bénéficie d'un confort minimum (ce dont menace les individus le chômage, la maladie, les drames familiaux ou l'accident. Cf : A.Lipietz, la société en sablier) fait que l'on se protège quitte à ce que l'on crée des sélections sociales ou des coupures physiques dans la ville pouvant être utilisée pour ne pas mettre en œuvre des solidarités. On préférera l'habitat individuel pour ne pas payer des charges de copropriété dont la décision nous échapperait, on préfère son petit jardin à un grand parc ou à la protection des paysages.

Il faut aussi remarquer l'égoïsme des modes de vie actuels qui pour cette majorité de personnes qui vivent mieux que dans les décennies précédentes, souhaitent pour assurer ce bien vivre, ne pas s'encombrer du mal vivre d'autres, dont les difficultés leur semblent sinon volontaires du moins liées à de mauvais choix qu'ils auraient faits. Bien vivre et ne pas être concerné par l'exclusion est une donnée forte des déterminants de la ville. Du côté du bien vivre on trouve toutes les tendances NIMBY (non in my back yard : pas à côté de moi) et HINK (high income, no kids : hauts revenus et pas d'enfants). La situation urbaine est effectivement très différente pour des ménages dans lesquels les deux personnes travaillent et qui n'ont pas d'enfants ; leur travail se situant dans des nouveaux métiers ; et leur habitation se trouvant dans des communes à faible diversité sociale, avec sur leur territoire aussi des entreprises modernes. (Cf : on développera ces cas dans le dossier fiscalité sur des exemples montrant que la disparité de la fiscalité locale est telle qu'elle compte désormais dans le budget des ménages à côté du budget habitat et transport et détermine les localisations de façon sélective) et pour des ménages qui peuvent être au chômage ou avec de faibles ressources.

Une autre donnée qui semble désormais essentielle est le vieillissement de la population. Jusqu'à ces dernières années, l'espérance de vie des français (en final, ce sont plutôt les françaises) augmentait de 3 mois par an. Les conséquences en sont considérables. Les humains vivent ainsi une vie maritale trois fois plus longue qu'au 19^e siècle, ce qui peut expliquer des seconds ou troisièmes mariages et la recomposition des familles. Les personnes âgées « libèrent » leur logement beaucoup plus tard, imposant la construction neuve pour les nouveaux ménages qui se forment et qui en d'autres temps auraient récupéré des logements anciens ; on peut même penser que ces logements se concentrent dans certains quartiers, avec des difficultés pour des femmes âgées à en assurer l'entretien, donc des quartiers qui se dégraderaient. Les héritages arrivent au moment où les enfants sont déjà eux-mêmes à la retraite, avec éventuellement un transfert d'héritage sur la génération suivante ou deux générations plus tard. Quand on sait que la bulle spéculative immobilière de 1985-1992 ne s'expliquait pas par des achats fondés sur la mobilisation de salaires mais par des mobilisations d'argent familial, on peut s'interroger sur ces évolutions. Est-ce que des salariés pourront payer des appartements situés en quartiers centraux, sans aide de ces héritages ? Ces appartements ayant été financés par des montages qui n'existent plus (inflation, héritage, stabilité familiale,...). Comment se fera la régulation ? Très peu d'études traitent du sujet. Ce qui devrait être analysé, c'est la capacité de mobilisation financière pour l'immobilier, non seulement en tenant compte des salaires instantanés, (des études de l'ANIL – Association Nationale d'Information sur le Logement – le traite bien), mais sur toute l'histoire qui conduit le ménage à acquérir un logement. L'IAURIF a aussi décrit ce que l'on appelle les chaînes de logement (Françoise Soullignac in le supplément logement des Cahiers de l'IAURIF) et qui contribuent à ce jeu de position dans la ville qui nous concerne. A priori, ce que l'on peut dire de ces situations nouvelles, c'est qu'elles conduiront à des cas de figures très contrastés ; certains ménages, à un moment de leur histoire, pourront accéder à des espaces très fortement

valorisés et contribueront à en élever les valeurs foncières qui joueront un rôle de ticket d'accès, d'autres au contraire (et parfois les mêmes à un autre moment de leur vie), devront se replier sur des sites beaucoup plus ingrats, ne leur offrant pas forcément la capacité de rebondir. La ville moderne paraît vouloir s'adapter à ces contrastes. Remarquons qu'ils portent, comme l'exclusion une charge morale forte (« mort aux perdants », ce qui était aussi comme le note Serge Paugan le leitmotiv des discours sur la pauvreté au 19^e siècle), mais est totalement antiéconomique car il laisse des gens sur le chemin, personnes qui coûtent cher à la société et qui ne participent pas à la croissance car ne rentrant pas dans le système productif gagnant). Il existe peu d'évaluation de la « politique de la ville ». Notons celle faite sur le Nord Pas de Calais par Hervé Huntzinger. Elle montre bien qu'une tentative de remise à niveau ne s'attaque qu'aux conséquences, mais qui n'aborde pas les causes et la réinsertion urbaine coûte très cher et laisse ces quartiers systématiquement à la traîne.

Dans l'autre sens, on trouvera pour une part importante de la population une grande exigence de qualité. Qualité des espaces, des services, de la démocratie qui devra les associer, de la prévention et des précautions pour l'avenir. L'enjeu de la ville, c'est aussi de répondre à ces demandes.

Pour ces deux demandes très contrastées le « développement durable » s'applique. Les laissés pour compte contemporains sont des exclus et ne peuvent pas seulement exigés d'être aidés financièrement, ils veulent aussi ne plus être ceux qui subissent le plus les nuisances et être réintégrés dans une vie sociale valorisante. Les bénéficiaires du mode de vie occidental exigent aussi un équilibre entre leur rémunération, le respect durable de leur environnement et des charges collectives pas trop lourdes.

Chaque ville accueille dans ses quartiers cette ville à deux vitesses que l'on ne peut pas séparer : quartiers centraux valorisés et extensions périphériques dans des sites de qualité pour les uns ; quartiers péri-centraux dégradés, banlieues lointaines pour les autres. La ville moderne est un système complexe où ces deux familles d'enjeux s'imbriquent.

La description des enjeux individuels dans le système urbain montre que l'on ne peut pas prendre les enjeux un par un et leur trouver une solution sectorielle. Faut-il éloigner toutes les villes des rivières pour fuir les inondations, faut-il imposer une mixité sociale normative afin d'éviter l'exclusion, faut-il créer plus de services publics collectifs imposant la qualité ? etc... Et, qui doit imposer à la fois ces solutions et en assurer le financement ?

On a vu ci-dessus que les enjeux urbains étaient liés, soit pour l'individu qui a des aspirations contradictoires, soit entre de grands groupes d'individus ou communautés qui aspirent à leur autonomie et en même temps à une solidarité avec le reste de la société.

La juxtaposition d'un bon logement, d'un bon système de transport, d'un bel espace de loisir et d'un emploi ne satisferont pas l'homme contemporain. Il a besoin de s'inscrire dans une histoire sociale. L'acquisition de son logement, sa carrière professionnelle, la gestion de sa

vie affective, des différents âges de sa vie ne se font que dans des réseaux dans lesquels il trouve sa place, dans lesquels il a l'impression de gagner quelque chose.

On peut citer deux exemples apparus dans les groupes de travail montrant la complexité des systèmes d'enjeux et leurs imbrications.

Le premier est celui des risques d'incendie et d'inondation dans la ville de Marseille. Des lois et des circulaires expriment les règles d'inconstructibilité face à ces risques. Faut-il toujours considérer ces risques dans l'absolu ? Les services de la ville de Marseille ont expliqué la mise en place de systèmes d'alerte et de prévention permanents permettant de repérer très tôt les dangers et d'intervenir. Ils s'interrogeaient s'il fallait avoir les mêmes contraintes d'inconstructibilité sur leur site ou sur des sites où ces systèmes n'existent pas. Ils ont aussi expliqué que ces dispositifs n'étaient pas forcément coûteux car ils reposaient sur la mutualisation des moyens avec ceux des services de l'État et une polyvalence des services qui font que les mêmes équipes tournées vers la sécurité peuvent intervenir sur une bagarre dans un quartier, un accident, un incendie ou une inondation. Cet exemple nous montre qu'à la complexité de l'imbrication des enjeux peuvent répondre des systèmes globalisants, dépassant la notion de « compétence » de chaque niveau de collectivité, plus efficaces et plus économiques.

L'autre exemple est celui de la Seine Amont, banlieue difficile située au sud-est de Paris, traversée par la Seine. Une industrie pour une partie très ancienne a laissé dans le paysage des sites très dégradés. L'habitat dominé par le logement social, souvent en grands ensembles. Les marchés des autres types d'habitats y sont pratiquement inexistantes. Le schéma directeur de la Région Ile de France a proposé à ce secteur un « redéveloppement économique et urbain ». Celui-ci est en panne en particulier parce que les marchés immobiliers résidentiels et d'activités ne sont pas attirés par un site aussi dégradé sur le plan des paysages et du fonctionnement urbain. La présence du risque d'inondation paraît une contrainte supplémentaire. Un travail commun des services des différents acteurs locaux a montré au contraire qu'un atout du site était justement cette présence du fleuve et le site de la vallée, paysage qui pouvait être l'écrin d'opérations représentatives d'une relance urbaine.

Certains vont jusqu'à dire que les enjeux urbains sont des enjeux d'images que la vitrine urbaine renverrait, et le positionnement urbain serait le choix de localisations valorisantes. Ceci est vrai et ne peut pas être ignoré car les moteurs de l'économie urbaine sont des moteurs de valeur et de valorisation. Mais, la vie urbaine est aussi faite de réalisations concrètes qu'il faut construire. Notons alors plusieurs conséquences :

– l'importance de la **spécificité de chaque site** car l'effet d'une intervention publique ou privée ne sera pas la même dans une grande ou une petite ville, dans un quartier en déclin ou dans un site survalorisé. Les positionnements des personnes et des entreprises étant stratégiques, les investissements publics ne peuvent plus ignorer leur contexte. Une

autoroute, un opéra, un stade, une opération HLM, un espace vert,... vont bouleverser les repères de valeur locaux.

– ces interventions font système, ont un sens global, mais que personne maîtrise. Il est important alors **que les acteurs publics et privés se concertent pour mesurer comment leur diverses interventions forment un ensemble urbain qui a un sens.** On privilégiera donc des **documents d'urbanisme d'intentions** par lesquels les acteurs, devant le public concernés, afficheront d'abord leurs intentions, les actions qui peuvent y répondre et les moyens qu'ils comptent mettre pour y arriver, en adaptant ces moyens à chaque site.

– l'action publique doit s'orienter de façon à ce que la réponse à des enjeux ponctuels et sectoriels (des logements, de la mobilité, des loisirs, des emplois,...) se fasse dans le cadre de **documents d'urbanisme et de contrats incitant** la formalisation des débats entre acteurs.

– si les initiatives sont multiples et en particulier sont le fait de multiples ménages et entreprises, l'intervention publique pour répondre à ces enjeux doit aussi chercher à **ne pas fausser des mécanismes vertueux comme le principe de pollueur-payeur en adoptant des tarifications et des fiscalités conformes à ces principes.** Les aides sociales au logement, à l'énergie ou au foncier ne doivent pas avoir pour effet, en y dérogeant de pénaliser d'autres personnes qui sont bien souvent des personnes qui mériteraient aussi ces aides ou des habitants de la ville de demain qui ne peuvent bien sûr pas faire valoir leurs intérêts.

Une réponse principalement en structuration urbaine

On a vu ci-dessus que les enjeux de la ville contemporaine dans sa complexité n'étaient pas simplement la réponse à des besoins ou enjeux sectoriels accumulés et juxtaposés. La réponse devait constituer un système urbain qui aurait un sens pour ses habitants et renvoie à des enjeux que l'on pourrait appeler seconds car répondant globalement et de façon non mécanique aux enjeux primaires. Par exemple, l'étalement urbain n'est pas en soit un enjeu surtout dans un pays comme la France relativement peu dense, avec des territoires en cours de désertification, mais, la cohésion urbaine, qui s'oppose à cet étalement devient un enjeu indirect en répondant à des enjeux multiples de développement durable : limitation des déplacements motorisés en transports individuels, économie des services publics, cohésion sociale.

On recherchera donc la traduction des divers enjeux urbains, en termes d'organisation urbaine qui aujourd'hui répondraient aux exigences du développement durable.

Nous proposerons de décrire la ville contemporaine sous la forme de 4 quartiers types dont les évolutions répondent aux 3 enjeux et objectifs correspondants à trois dérives :

3 enjeux et objectifs :

- limiter l'étalement urbain
- éviter la coupure entre les différents quartiers de l'agglomération en assurant le renouvellement urbain des quartiers en déclin
- créer des rapports entre les milieux urbains et les espaces naturels et urbains qui les entourent.

Ces enjeux se recoupent. Ils repoussent des dérives provenant d'un plus grand usage de l'automobile pour certains ; ils se traduisent par une dilatation et une dédensification des tissus urbains, éloignant physiquement et socialement chaque quartier et chaque habitant les uns des autres. Situation préjudiciable surtout pour ceux qui n'ont pas accès au véhicule automobile. Cette extension sans fin de la ville, sans accroissement démographique, se fait sur des espaces naturels et ruraux qu'ils fragilisent, dégradent alors qu'ils accueillent des fonctions indispensables à la ville et n'arrivent plus à se structurer.

4 tissus urbains :

Chacun de ces quartiers a une logique de fonctionnement propre et les opérations d'aménagement susceptibles de s'y réaliser ont une logique économique particulière (cf aussi : dossier « aménagement, solidarité, foncier »).

Quartiers centraux avec marché immobilier

Ce sont des tissus urbains existants, diversifiés dans lesquels on trouvera des opérations de restructuration ou de renouvellement urbain sous forme de constructions ponctuelles intégrées dans le tissu existant. Ces opérations peuvent globalement représenter un volume important. Ces quartiers ne se trouvent pas forcément au centre (Versailles, St.Germain en RIF ou Lambersart à Lille ou Couzon à Lyon...), mais possèdent des caractéristiques de centralité qui les rendent attractifs : tissu patrimonial, accessibilité en transports individuels et collectifs, commerce diversifié attractif, haut niveau d'équipements,... En conséquence des populations à revenus élevés s'y sont installés ainsi que des locaux d'activité tertiaire. Les finances locales reposent sur un potentiel fiscal élevé. On remarquera que ces caractéristiques en renforcent encore plus l'attractivité

Quartiers péricentraux sans marché

Ce sont aussi des tissus existants. Ce sont souvent d'anciens quartiers de production regroupant de l'habitat populaire et des activités industrielles au sein d'une trame urbaine complexe. Les activités ne se sont pas modernisées ou sont parties dans des zones d'activité périphériques. Ainsi, le paysage urbain est souvent dégradé et peu attrayant (risques technologiques et souvent risques naturels d'inondation...). Nombre d'actifs qualifiés ont aussi quitté ces quartiers en y laissant une population qui n'a plus la possibilité de choix de résidence et qui est sur la défensive pour toute évolution du tissu urbain. On y constate des problèmes d'environnement social et d'équipements scolaires.

Le potentiel fiscal y est parfois encore élevé, car les activités étaient très rémunératrices, mais ce potentiel diminue et les charges des communes augmentent. Elles ont alors du mal à lancer seules des opérations de restructuration lourdes.

Les extensions périphériques des années 70, voire des années 80 occupées par une deuxième génération d'habitants commencent à faire partie de cette famille.

Périphéries attractives et périphéries éloignées formant le « périurbain »

Ce sont des tissus en cours de constitutions. Sous forme de lotissements ou de petit collectifs, sur des espaces naturels. La demande immobilière est justement celle de « ville à la campagne ».

On trouve deux cas de figures. D'une part des quartiers de lotissements où les habitants, accédants, ont des revenus relativement élevés et des moyens de transport individuels importants.

D'autre part, des quartiers dans lesquels la motivation des habitants pour cette localisation est d'abord le faible coût de l'immobilier (les enquêtes d'opinion – voir le dossier : « mode de vie » – montrent que la moitié des ménages n'ont choisi cette localisation que pour son apparent faible coût immobilier). Les ménages sont dépendants d'une ou plusieurs voitures qui grèvent le coût de leur budget. Souvent le double revenu qui a fait opter pour l'accession à la propriété ne devient plus possible. Le risque de paupérisation avec des itinéraires résidentiels en cul de sac menace ces quartiers. Ils ne peuvent devenir des quartiers urbains que si la collectivité y apporte des transports et des équipements coûteux parce qu'il faut les créer de toute pièce et que la faible densité renchérit les réseaux (Les études de M.Guengan montrent que le coût de l'apport en équipements « après coup » de ces quartiers est du même ordre de grandeur que ce que coûterait le réaménagement des quartiers centraux dégradés. La différence est que dans le second cas le coût est préalable et choisi par les décideurs de l'aménagement, dans le second, il vient plus tard et leur est pratiquement imposé).

Notons aussi les « glissements » entre les deux types de quartiers. Un quartier très attractif lors de sa construction peut le rester, mais il peut aussi en particulier du fait du vieillissement des prestations offertes par les maisons ou de l'accumulation de projets devenir un quartier de la deuxième famille. L'éloignement de ces quartiers et leur faible densité font que leur coût de réhabilitation et de requalification sera énorme, encore plus difficile que pour les grands ensembles, et l'on pourra voir apparaître, comme aux États Unis, des ghettos de maisons individuelles.

Le développement urbain se fait souvent à partir de noyaux villageois ayant accepté, ce qui est intéressant pour eux (voir dossier « planification ») un développement à partir d'actifs urbains. Surtout lorsque l'agriculture périurbaine est dans une position de récession.

Les mécanismes existants sur quatre types de tissus urbains

	Existant avec marché (*)	Existant sans marché (*)	Périphérique site agréable	Périphérique lointain
Aujourd'hui				
Prix du foncier Fiscalité locale	élevé faible	relativement élevé forte	bas très faible	bas élevée
Attractivité	++ mais cher	-	+	- - - -
Faisabilité spontanée d'opérations	oui sous forme de constructions	non	oui	non
Demain				
Prix du foncier Besoins de transports Fiscalité	croissant inchangé décroissante	décroissant lentement renforcement croissante	croissant demande forte fortement croissante	décroissant très forte forte
Attractivité	+++	--	+ -	- - -
Faisabilité	se bloque pour des « produits diversifiés »	non, sauf s'il y a des opérations d'aménagement	diminue et rejette plus loin la demande	

(*) On dit qu'il y a marché pour le neuf, s'il y a des opérations neuves ou si les transactions dans l'ancien sont d'environ 20 à 30 % au dessous du coût de faisabilité du neuf

Donnons plus explicitement quelques caractéristiques des opérations dans ces quatre types de quartiers :

Opération en zone centrale avec marché :

- s'appuie sur les marchés existants
- ne nécessite pas d'équipements supplémentaires
- peut se faire par petites opérations (dent creuse)
- rapide
- peu de trésorerie bancaire (env. 25 % de la construction sur 6 mois)
- peu de risques privés (env. 10 %)
- pas de risque public
- bien accepté par les riverains, améliore leur cadre de vie
- bien accepté par les municipalités
- diminue la fiscalité locale par habitant en accroissant les ressources de la commune
- détruit le tissu urbain le plus dégradé : activité ou habitat vétuste
- renchérit le foncier environnant
- contribue souvent à la ségrégation sociale
- peu à peu, limite la nature des opérations possibles, dont équipements publics (foncier cher inaccessible pour des produits moyens, souvent nécessaires pour renouveler l'espace urbain)

- Si l'opération est en logement locatif social :
- financement du surcoût foncier pris en charge par l'État
 - mauvaise acceptabilité locale

Opérations centrales ou péricentrales sans marché :

- pas de marchés existants
- un foncier à restructurer ou à réaffecter (taille des parcelles, modes de desserte...)
- un paysage dégradé
- un environnement social (lycées, commerces, voisinages...) peu attractif pour des accédants
- des équipements, dont les transports, à renforcer
- opération nécessitant un projet public d'aménagement
- une importante dépense publique préalable
- opération longue, donc un retour économique long.
- un foncier qui reste cher, car un coût d'usage résiduel rémunérateur (logements vétustes, hangar de stockage...)
- un changement d'usage qui peut être très coûteux (dépollution, relogement...)
- un besoin important de trésorerie (env. 70 % de l'aménagement sur 5 à 15 ans)
- un fort risque sur le retour de l'investissement (risque à env. 100 %)
- peu de financeurs possédant des experts pour évaluer le projet
- un pilotage technique de l'opération pour l'adapter aux aléas
- une mauvaise acceptabilité politique et sociale car rupture
- présence importante de populations auxquelles on impose une rupture
- dégradation progressive du quartier sur les plans physique et social
- une grande tentation de faire du social car moins cher et bien accepté

mais indispensable car :

- proche des centres
- en partie équipé
- une population et des emplois sur place
- la possibilité de construire une ville dense et vivante
- souvent un patrimoine historique valorisable
- des sites d'activité bien localisés et à prix réduits
- une situation coûteuse si elle se dégrade trop (certains envisagent la méthode anglosaxonne d'aller jusqu'à la valeur 0 pour rebondir ; peu acceptée en France)
- le constat qu'il n'y a plus de « quartiers populaires » viables : les quartiers en déclin sont des impasse où se retrouvent ceux qui ne peuvent pas aller ailleurs.
- coût de la santé et de la sécurité en cas de situations extrêmes

mais, en même temps, il faut « garder » les quartiers anciens :

- car ce sont des investissements publics déjà réalisés
- car ce sont des quartiers dont l'usage sera à terme moins coûteux que ceux résultants des développements périphériques.

Opérations périphériques :

- souvent un marché
- foncier peu cher

- un environnement vert souvent attractif
- au départ les habitants (et entreprises) demandent peu d'équipements
- peut se faire par petites opérations (lotissements)
- rapide
- des VRD faciles à réaliser et faible coût de changement d'affectation
- peu de trésorerie (70 % des VRD sur 10 mois)
- faible risque (env. 10 %)
- pas de risque public lors du montage de l'opération neuve
- gain public important (TF, TH, équipements financés, éventuellement TP...) à court terme
- bonne acceptabilité des municipalités qui gagnent des ressources
- très bonne acceptabilité des propriétaires fonciers (agriculteurs propriétaires...)
- en général assez bonne acceptabilité des riverains (urbains)

mais :

- consomme de l'espace naturel et rural
- peut détruire du paysage
- crée beaucoup de déplacements automobile
- ne peut être desservi par transports en commun sauf si l'urbanisation est dense (ce qui en général n'est pas le choix retenu)
- génère des demandes en équipements et en transports publics à moyen terme
- enlève des ménages solvables des quartiers anciens, ségrégation
- crée un parc immobilier exigeant des dépenses de transport lourdes à prendre en charge pour ménage plus modestes dès lors qu'ils ne seraient plus multimotorisés
- crée un tissu urbain dont la fiscalité deviendra chère pour la deuxième génération d'occupants
- laisse un foncier (entre les lotissements) difficilement restructurable. Densification secondaire difficile

Une réponse simultanée aux enjeux de la ville ou des modèles ?

Le développement durable se présente en général comme un arbitrage souvent contradictoire entre les trois enjeux du social, de l'économique et de l'environnemental. En effet, le respect des contraintes de l'environnement peuvent paraître induire des coûts de production supplémentaires (transport, traitement des effluents, processus industriels...), lesquels vont renchérir les prix d'achat pour les usagers et consommateurs, etc... Mais, pour la ville, on peut constater au contraire qu'une meilleure organisation urbaine est bénéfique simultanément dans ces trois domaines. En réaction à la ville construite sur le modèle de développement automobile, une ville qui limiterait les distances, serait bénéfique dans tous les domaines. L'environnement serait protégé par un arrêt de la consommation d'espaces naturels et ruraux périphériques. Ce serait aussi une façon de retrouver des espaces verts et de loisirs dans la zone agglomérée, car les urbains ne fuiraient pas la ville pour retrouver ces activités et le contact avec la nature. Le même effet serait visible dans la cohérence sociale car les distances

seraient moindres et la fuite en périphérie de nombreux ménages des quartiers devenus difficiles (en particulier du fait de cette fuite), serait freinée et la diversité sociale plus assurée. La ville où la vitesse urbaine serait moindre serait aussi plus favorable au développement économique, car ses coûts de fonctionnement publics, (imputés en grande partie à l'économie) seraient moindres, car les distances seraient réduites et la solidarité des collectivités locales plus fortes car il n'y aurait pas certaines d'entre elles qui auraient sur leur territoires les difficultés et d'autres les ressources.

On peut citer François Asher (in « Logement et habitat, l'état des savoirs » p 35 ouvrage collectif. Paris Editions de la découverte 1998 collection : textes à l'appui) : « L'accroissement des vitesses n'entraîne pas seulement le remplacement de la notion de densité par celle d'accessibilité ou de potentiel urbain. Il modifie aussi l'échelle de multiples phénomènes sociaux. Ainsi, une même » force ségrégative « fera passer la spécialisation sociale et fonctionnelle de l'espace à une échelle plus grande. Cinq cents mètres à pied sont ainsi équivalents à deux kilomètres en bus et à cinq kilomètres en voiture. Le risque est grand de voir ainsi le couple ségrégation-vitesse entraîner la formation de villes de plus en plus spécialisées socialement et fonctionnellement. On peut donc prévoir, sans trop de risques d'erreur, que cette question aura une importance politico-sociale croissante. Pour l'heure, on s'est surtout préoccupé – à juste titre – de la ségrégation qui relègue les plus pauvres dans certains quartiers dits « d'exclusion ». Mais la ségrégation volontaire des plus riches est aussi de plus en plus forte et pourrait être une des grandes questions sociopolitiques des prochaines années. »

Des travaux faits par Marc Wiel à Brest montrent que **l'étalement urbain** est une résultante d'un choix public, parfois implicite de **choix de la vitesse** permise à l'automobile. On pourrait aussi dire que le **morcellement de la ville** qui renforce cet étalement est aussi fonction d'un choix sur la **diversité sociale** acceptable localement. Ces deux paramètres guidant les choix publics sont directement à la base du caractère durable ou pas du développement urbain. Bien sûr, les choix ne sont jamais explicités en ces termes, mais le choix d'ouvrir systématiquement une voie automobile quand on perçoit l'ombre d'un embouteillage ou que l'on déplace des obstacles dès que l'on constate des accidents est un choix implicite de vitesse, alors que l'on sait bien que ces aménagements ne font que déplacer le problème. Le débat est le même pour la diversité sociale qui dépend de choix publics portant sur l'acceptation d'aides des collectivités locales à des opérations d'aménagement intégrant du logement social ou sur un refus d'autres types de logements à travers un document local d'urbanisme.

Il y a donc un choix d'organisation de la ville portant sur la vitesse des déplacements et la diversité sociale qui peut globalement être favorable simultanément aux trois composantes du développement durable. À partir de ces choix plusieurs « modèles » de ville peuvent être conçus, mais, ils ne sont pas infinis. Ce sont des modèles compacts et polycentriques dès que la ville a une certaine taille qui répondent à la question. Il est important de ne pas avoir peur de ces termes. Il serait du devoir des collectivités publiques qui ont intérêt à ce type de développement d'en

faire la promotion, les expliciter, les adapter et montrer aux habitants et entreprises les intérêts pour eux de tels modèles. Il existe malheureusement aujourd'hui peu de structures d'études et de recherche, situées à une échelle suffisante pour qu'il y ait une capacité de conception suffisante pour explorer ces modèles.

Faut-il une réponse globale sur la ville. Des modèles ?

Le premier questionnement est sur la nécessité des « modèles » offrant des « solutions » globales. Beaucoup d'intervenants sur la ville ont été échaudés par les approches par modèles, et en particulier par modèles spatiaux qui ont marqué les 50 dernières années : reconstruction, cités-jardin, grands ensembles de la première puis de la seconde génération, villes nouvelles, villes moyennes, greffes urbaines, projets urbains... sans compter les modèles « spontanés » : tissus pavillonnaires, banlieues, entrées de ville,...

Ces modèles sont situés surtout dans le domaine de la forme urbaine, au delà des modes qui changent et de certaines connotations fonctionnelles qui les rend inaptes à une vie contemporaine, mais qu'il ne faut pas exagérer (personne ne sait faire une carte des « grands ensembles » de la Région Ile de France tant une forme que l'on croit reconnaître peut en fait être déclinée sous des jours abominables ou séduisants). On pourrait aussi plutôt envisager des « modèles » urbains plus globaux : ville compacte, ville polycentrique, villes hiérarchisant ses fonctions,... on pourrait aussi construire des modèles sur des comportements : comment offrir de l'espace sans perdre de la densité, faire une ville à porter de main minimisant les besoins de mobilité, des villes minimisant les conflits sociaux soit en séparant les communautés soit en les mixant. On pourrait imaginer une ville, comme Copenhague qui limite drastiquement ses extensions périphériques ou faire une ville à péage, ou faire une ville valorisant fortement la nature, comme Hambourg ou Sydney construites autour d'un plan d'eau.

S'il est vrai que le seul modèle formel est un peu stérile, si ce n'est le plaisir de l'image, il est dangereux car on ne vit pas dans des images. On pourrait (dans le dossier « qualité ») citer les projets des Minguettes de Grigny, de l'Alma Gare à Euralille,... qui ont soulevé au départ l'enthousiasme.

L'idée ici est de proposer que des chercheurs avec ces concepteurs imaginent des concepts de compacité, de villes parc, de villes sans déplacements et surtout que l'on puisse faire des tests, des vérifications fonctionnelles, financières, de durabilité, de la pertinence de ces modèles, afin de les améliorer et de les affiner.

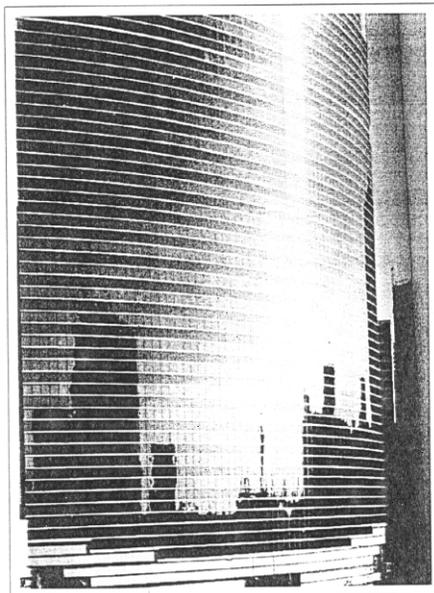
Peut-on en effet laisser toujours faire la ville par des impulsions aveugles et dispersées ? C'est lentement, par une demande d'aller toujours plus vite, plus loin que l'automobiliste, auquel on a toujours cédé a fait la ville et a tiré à lui les budgets publics. C'est en démenageant, famille après famille que s'est construite la ségrégation, auxquels les marchés immobiliers ont répondu, encouragés par le découpage municipal.

Il est frappant de remarquer que les quartiers compacts centraux sont attractifs exactement pour une raison inverse à celle qui fait la motivation exprimée des ménages qui vont constituer la périphérie : densité, diversité sociale, mixité du tissu résidentiel et des activités, complexité jusqu'à l'illisibilité des formes urbaines. Comment comprendre que la demande soit forte pour des modèles de ville quand celles-ci existent et que ces mêmes modèles soient refusés quand on les construit ? Certes, il y a l'histoire, la patine, la qualité des matériaux, la localisation. On peut plutôt penser que la vraie demande des populations s'exprime en terme d'intimité, de convivialité, de proximité, de possibilité d'être surpris,... et non d'abord de forme urbaine. Les ménages se réfugient dans un demande de forme, qui leur semble répondre à cela, parce que personne ne prend la responsabilité de cette réponse.

On veut dire par là que les enjeux sont des enjeux de mode de vie et non de forme. On confond question et réponse. Un travail de conception menée suivant d'autres méthodes par les techniciens et responsables serait alors nécessaire.

QUELLE VILLE POUR DEMAIN

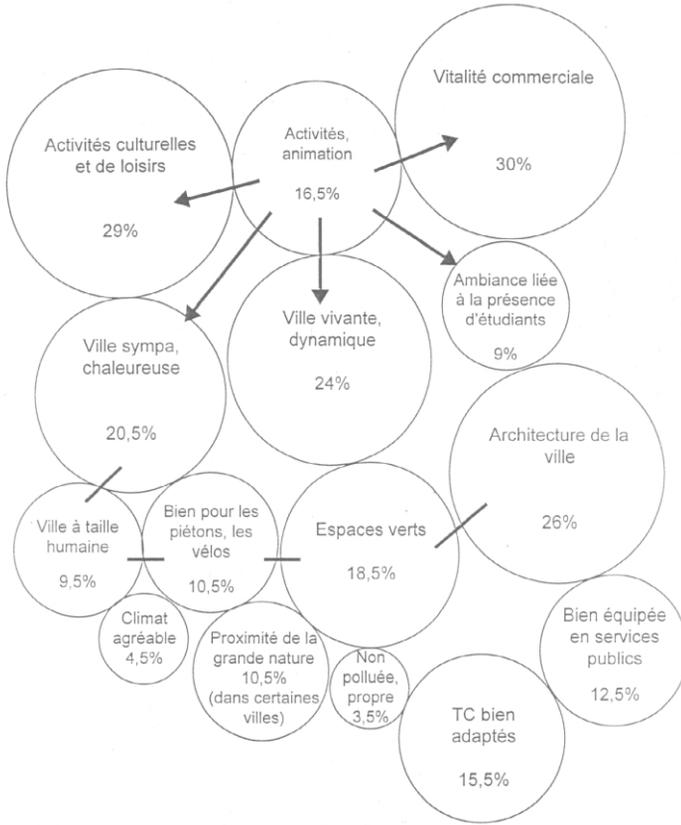
La demande urbaine : la Ville, aujourd'hui et demain
telle qu'elle est vue par ses habitants.



Principaux résultats de la recherche

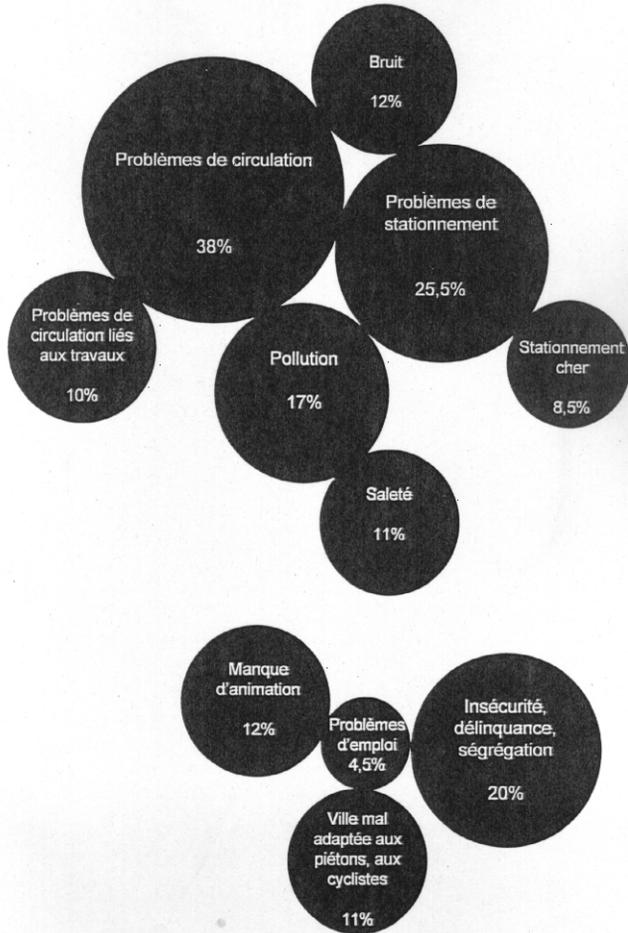
Enquête réalisée pour le GART avec le concours de l'ADEME, de la DRAST, d'EDF et de RENAULT, dans les agglomérations de Clermont-Ferrand, Rennes et Toulouse.

**La perception de la ville aujourd'hui
composantes positives (total 3 villes)
(Question ouverte)**



Q3a

La perception de la ville aujourd'hui
composantes négatives (total 3 villes)
(Question ouverte)



Q3b

La ville, demain
Cumul 3 villes (base 1807)

« Parlons maintenant de la ville telle que vous aimeriez y vivre demain :
la ville de demain, comment la voyez-vous, en quelques mots frappants ? »

Thématiques liées évoquées spontanément

Marcher - respirer - circuler

*Un centre-ville aménagé :
plus d'espaces piétons, de pistes cyclables*

16%

Moins de pollution

15%

Moins de voitures en centre-ville

13%

Des TC améliorés

9%

Une circulation plus facile

10%

Un stationnement plus facile

7%

45%

(Sans duplication)

Ville verte / ville propre

Plus d'espaces verts, de parcs

19%

Une ville plus propre

9%

27%

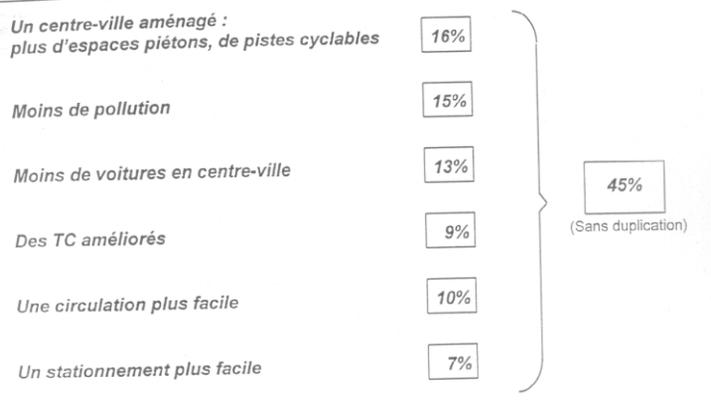
(Sans duplication)

La ville, demain
Cumul 3 villes (base 1807)

« Parlons maintenant de la ville telle que vous aimeriez y vivre demain :
la ville de demain, comment la voyez-vous, en quelques mots frappants ? »

Thématiques liées évoquées spontanément

Marcher - respirer - circuler



Ville verte / ville propre



**B -
Dysfonctionnements
et évolutions
possibles
des approches
sectorielles**

B.4 – Les transports

Les principaux enjeux des transports en termes de développement durable sont la pollution apportée par les véhicules automobiles, camions et voitures individuelles et, du fait des facilités de déplacement qu'ils apportent sans que les usagers n'en supportent la totalité des coûts, leur contribution à l'étalement et à la fracturation physique et sociale de la ville. Ces enjeux ainsi ne sont pas seulement environnementaux et rejoignent des enjeux sociaux et économiques.

La généralisation des véhicules automobiles depuis les années 1960 a façonné la ville. Pour leurs utilisateurs, le bilan semble positif en termes de gain de mobilité et d'accessibilité aux emplois et services. Mais en fait, on constate que les temps de transport n'ont pas variés depuis les années 60. Le bienfait de l'ouverture d'une voirie nouvelle est en général court et le temps qui semble gagné sur un trajet est payé lourdement par toute la collectivité. D'abord en coût d'infrastructures, mais aussi en pollutions et nuisances diverses (pollutions locales et effet de serre, bruit, coupures urbaines, accidents, occupation d'un espace urbain rare,...). De plus, cette adaptation de la ville à la voiture, pénalise les autres modes de déplacement, lesquels n'entraînent pas les mêmes nuisances ou des nuisances bien moindre. La ville que les voiries morcellent et qui s'est distendue proportionnellement aux vitesses offertes aux automobilistes, subit une ségrégation sociale à l'image de l'accès plus ou moins facile à la voiture. Les facilités offertes à quelques uns ne sont pas payées totalement par eux, les divers coûts des véhicules automobiles étant financés souvent par l'ensemble de la société et les inconvénients de ce mode le plus souvent supportés par les autres usagers de l'espace, souvent surtout par les plus modestes.

Certaines de ces nuisances atteignent aujourd'hui des niveaux insupportables. La France s'est engagée auprès des autres nations du monde à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (principalement le CO₂). La poursuite de la progression de la circulation locale, cause d'une part importante de la croissance de la présence de ces gaz dans l'atmosphère est incompatible avec ces engagements, et pourtant la situation semble irréversible aux acteurs locaux, parce que pour eux la ville, telle qu'elle est devenue, oblige un usage important de la voiture et que la croissance du niveau de vie et du bien-être leur semble indissociable d'un usage plus important de la voiture et des transport routiers. La loi sur l'air a imposé des Plans de Déplacements Urbains (PDU) à chacune des agglomérations. Les premiers plans élaborés localement sont la plupart du temps insuffisants face aux engagements nationaux pris. On constate une croissance de +6 % depuis 1990 (+3,9 % de juin 1999 à juin 2000, alors que l'usage des transports en commun pendant la même période n'ont cru

que de 2 %) alors que l'on s'était engagé sur une stabilisation sur la période 1990-2010 et une décroissance ultérieure.

Cette croissance des déplacements automobile est très liée aux investissements faits par l'État et les collectivités locales pour améliorer la voirie. Ces améliorations permettent un accroissement des vitesses donc de se déplacer plus loin dans un temps relativement constant. On peut donc considérer que ce sont là des subventions publiques faites à l'accroissement de la circulation automobile. Bien sûr, ces budgets ne sont pas présentés ainsi, la motivation des collectivités locales et des usagers est une amélioration locale et à court terme. Seul un acteur ayant plus de recul pourrait intervenir pour les limiter.

Une autre adaptation réciproque de la ville et des transports est nécessaire. Pour cela, il faut d'abord une régulation par le prix de l'usage de la voiture et des poids lourds (carburants, péages urbains, stationnement,...) et une modération des aides publiques directes ou indirectes à l'usage des véhicules (voiries, parking publics et privés,...) ou à l'étalement urbain (fiscalité, contenu et conduite des documents d'urbanisme, financement du logement ou des activités économiques,...). Ces prix doivent ainsi intégrer dans le coût de leur usage, les externalités qu'ils engendrent (voirie, stationnement, accidents, santé, coupures, pénalisation des autres modes et conséquences du morcellement de la ville et des modifications climatiques, à travers la perception de charges sur l'énergie, le stationnement, les péages urbains, les amendes,...). On peut aussi compter plus secondairement sur des progrès technologiques sur les véhicules et sur l'organisation urbaine afin de limiter la croissance de la production de CO₂ et l'usage de la voiture et des poids lourds sans profondément attenter à l'accessibilité du plus grand nombre aux diverses fonctions urbaines. Ceci doit passer par le développement de systèmes de transport alternatifs, ces systèmes intégrant des organisations urbaines différentes qui leur seraient plus favorables.

En même temps que les habitants des villes estiment que la vie urbaine passe par un usage croissant des véhicules automobiles, ils acceptent de moins en moins les conséquences de cette croissance, mais le lien et l'arbitrage entre ces deux positions a du mal à s'établir. Nos modes de décisions, nos procédures et nos documents d'urbanisme s'accommodent bien de cette schizophrénie. Mais, il serait déraisonnable de continuer à construire de la ville totalement dépendante de ce mode de transport ; devant l'inertie de la constitution des villes, il est urgent d'anticiper dès maintenant les nouvelles formes urbaines qui s'imposeront demain dans un contexte où la ville dépendrait moins de la voiture.

Alors que le développement des transports automobiles est revendiquée par ceux qui en ont l'usage, qui bénéficient des sous-tarifification et qui souffrent peu de leurs nuisances ; que cette revendication est souvent relayée par les responsables locaux auprès de ceux qui financent la voirie (État, Régions, Départements, Communes,...), il y a un vrai problème d'acceptation des stratégies inverses qui apparaissent soit comme la promotion de l'embouteillage, de la densité ou de modes de transports dont l'image est dégradée. Au delà des mesures techniques de promotion

des transports en commun et des modes « doux », de développement de formes urbaines denses sans être écrasantes, il y a un problème d'image des mesures de limitation de l'usage de la voiture et du poids lourd et de transmission de consignes descendantes dans un pays où la décentralisation est relativement récente et a montré tout son intérêt. Des nuisances comme les pollutions et l'effet de serre s'exercent à une échelle globale où il devrait apparaître des consignes incontournables. Même si une certaine dédensification est légitime dans un pays où il y a de la place et où la plus faible densité ne signifie pas mathématiquement une plus forte circulation, mais il faut que par une vision large on puisse repérer et agir sur les sites qui généreraient le plus une telle circulation afin de maîtriser le résultat global. L'action en question passerait par des contraintes sur le réseau de voiries automobile. Les chercheurs spécialisés parlent de choix de la vitesse proposée en remarquant que les temps de trajet étant relativement constants, il y a un vrai choix public d'investissements (réseau, voirie, régulation,...) qui gouvernent la vitesse possible. On peut aussi insister sur les images qui commandent les décisions individuelles ou collectives : image positive de la ville dense et animée autour de la rue et du boulevard, image positive du transport collectif et du deux-roues, image positive des commerces et des loisirs se faisant proche de chez soi (voir le « dossier » qualité) et sur les mécanismes économiques urbains qui aujourd'hui privilégient la faisabilité des opérations peu denses et lointaines et condamnent les opérations de reconquête urbaine. (ce sur quoi insistent aussi les « dossiers » planification et aménagement, foncier)

Le présent dossier développera les enjeux liés à l'étalement urbain (ce qui aurait pu aussi être traité dans d'autres dossiers).

En fin de dossier, on abordera en « note » les cas de la relation urbanisme/ transport dans trois agglomérations : Lille, Rouen et Toulouse.

I – Description des enjeux liés aux transports

Les pollutions engendrées par la consommation d'énergies fossiles

Les pollutions émises par les activités humaines consommant de l'énergie fossile carbonée, les transports, le chauffage et les industries consommatrices d'énergie fossiles (charbon, pétrole, gaz,...) sont de deux natures :

D'une part des **pollutions dites locales** sous forme de poussières, de microparticules et de gaz toxiques. Ces nuisances affectent la santé des personnes situées dans un environnement proche des lieux d'émission où elles se concentrent surtout lorsqu'il n'y a pas de vent ou que les brouillards les stabilisent. La concentration urbaine rend ces pollutions particulièrement visibles et pénibles. Les habitants réagissent vivement à ces

pollutions. L'illustration symbolique est un nuage noir sortant du tuyau d'échappement d'un autobus qui démarre.

C'est paradoxalement ce premier type de pollutions qui incitent certains citadins à s'éloigner des villes-centre et à rechercher un habitat individuel peu dense, souvent en justifiant leur choix par un souci de qualité de l'environnement. Leur attitude entraîne un étalement urbain à l'origine de mobilités supplémentaires. Le trafic correspondant est surtout visible dans les faubourgs entre les périphéries et les centres et sur les grands axes de circulation. Les citadins périurbains souffrent peu de ces circulations. En revanche, la surmobilité qu'ils imposent crée des nuisances à d'autres populations surtout modestes (les quartiers d'habitat social sont souvent bordés par ces axes) et participe fortement aux pollutions du second type décrites ci-après et dont eux-mêmes auront à terme à souffrir.

Ces pollutions ont des effets négatifs sur la santé. Une étude récente de l'ADEME (juin 99, réalisée par l'université de Paris VII, IFEN, le CNRS,...) montrait que l'exposition prolongée à ces pollutions entraînait 265 décès prématurés sur 9 villes françaises. Un calcul économique compare ce risque aux accidents automobile en tenant compte du fait que les décès surviennent plus tardivement que lors des accidents automobiles (78 contre 40 ans). La perte ainsi d'années de vie est de 31600 années pour la pollution et 34000 années pour les accidents de la circulation. Ces pertes peuvent être chiffrées à environ 35 milliards de francs par an. Ce chiffre peut justifier des aménagements des véhicules et de la ville pour éviter ce risque. Les véhicules diesels contribuent beaucoup à la production de particules. Leur diffusion très importante en France (48,52 % du parc est à mettre en parallèle avec le prix de ce carburant : 5,90 F/litre ; en Grande Bretagne, le parc est de 13,92 % pour un prix de 9,25 F/litre).

D'autre part, il y a les **pollutions globales** créant principalement l'effet de serre surtout par le gaz carbonique CO₂ (le CO₂ est responsable de 64,2 % de l'effet de serre, mais le N₂O et le CH₄ y contribuent aussi dans une proportion réciproquement de 4 et 19,3 % ; ces gaz sont aussi produits par les véhicules automobiles, les NO_x contribuent à détruire la couche d'ozone troposphérique ; l'Union Européenne a prévu une diminution de 30 % de ces gaz de 1985 à 2000, objectif loin d'être atteint), gaz à priori sans danger, mais qui, en se concentrant dans les hautes couches de l'atmosphère crée une sorte de vitrage au dessus de la terre entraînant le réchauffement du climat (on prévoit une hausse des températures moyennes de 1,5 à 6 degrés et une élévation du niveau de la mer de 0,14 à 0,80 mètre d'ici 2100). Cet effet est indépendant de la nature de la production de CO₂ et de sa localisation. Un feu de forêt en Indonésie, un volcan, un avion au dessus d'un désert contribuent à ce phénomène. Il est aussi cumulatif dans le temps, parce qu'il est un solde entre les émissions et ce que la nature ou les océans absorbent (appelés « puits de carbone »). Le problème vient du rapport sur la planète entre la quantité de carbone stocké de façon liquide ou solide et la part gazeuse. Aujourd'hui le bilan est négatif et le rôle des activités humaines dans ces émissions est prépondérant, même si les conséquences n'en sont pas exactement connues.

À la conférence internationale de Lyon, le Premier ministre français déclarait : « La réalité du réchauffement de la Terre n'est plus contestée. À la veille de la conférence de Rio, un vif débat s'est élevé à ce sujet entre les experts. La communauté scientifique s'est alors divisée. Ces temps sont révolus. Selon le rapport du groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat, le réchauffement de la Terre pourrait d'ici 2100 atteindre 1 à 3 degrés centigrades, peut-être même des valeurs plus importantes. Le niveau des mers devrait s'élever, selon les divers scénarios, de 15 à 95 centimètres. Des phénomènes extrêmes pourraient apparaître, comme des sécheresses plus intenses, des inondations plus brutales et un accroissement des précipitations. Des régions entières, principalement les régions côtières et les grands deltas seraient menacées. Les problèmes de santé imputables à la pollution dont souffrent certains habitants des villes, pourraient dramatiquement s'aggraver.

Certes de interrogations subsistent sur la complexité des phénomènes climatiques et sur les conséquences physiques et géophysiques du réchauffement lié à nos types de civilisation. Nous avons par ailleurs tendance à interpréter toute modification sensible du climat comme une illustration immédiate du changement planétaire. Il nous faut être prudents, car nous ne disposons pas de modèles sûrs permettant d'expliquer les variations climatiques en courte période. Mais à long terme le rejet massif dans l'atmosphère des gaz à effet de serre induit, sans doute possible de renverser cette évolution, il est en tout cas impérieux de la freiner en réduisant nos émissions. »

Ces pollutions globales sont beaucoup moins sensibles au grand public et à leurs représentants locaux que les pollutions locales car les phénomènes qu'ils entraînent sont lents, cumulatifs, invisibles à court terme et ne sont pas localisés aux lieux d'émission. On peut toujours dire que les efforts pour limiter ces pollutions pourraient se faire ailleurs. Cependant, souvent ce seront des rivages de mer où des bords de fleuves qui seront touchés, espaces où se trouvent aussi beaucoup de villes. L'enjeu est planétaire. En 1992, à Rio, tous les pays de la planète ont décidé de stabiliser la concentration de CO₂. A Kyoto, en 1997, les pays industrialisés se sont engagés à une première étape de réduction de 5 % en moyenne entre 1990 et 2010, pendant ce temps les pays en développement auront augmenté leurs émissions de 6 fois cette réduction, ce qui montre que l'on est encore loin de l'objectif. M. Domingo Jimenez-Beltran, directeur de l'Agence Européenne pour l'Environnement juge que « le problème le plus grave en Europe est l'effet de serre et le changement climatique inéluctable qui en résulte. Si nous avions voulu stabiliser nos émissions de CO₂ à deux fois leur niveau de l'ère préindustrielle, la conférence de Kyoto aurait dû exiger une réduction des rejets de 30 % dans les pays industrialisés, et non de 8 % et nous prévoyons que le plus gros pollueur qu'est le transport accroîtra ses rejets de 30 % entre 1990 et 2010 ». À la même conférence, à Lyon, le représentant du Nigéria constatait que « les pays de l'annexe I (développés) n'ont pas respecté leurs obligations en réduisant leurs émissions, ils les ont au contraire accrues ». C'est le cas de la France qui a augmenté ses émissions de 6 % (les USA +11 %, le Japon +7 %, l'Australie +12 %) depuis 1990, donc qui aura beaucoup de mal à réaliser l'objectif de

2010. Dans le domaine des transports automobiles urbains qui contribuent fortement au résultat les tendances sont plutôt négatives et les mesures prises suite à la Loi sur l'Air (du 30 décembre 1996), en particulier à travers l'établissement des PDU (Plan de déplacements Urbains obligatoires pour les agglomérations de plus de 100000 habitants) sont très insuffisantes (voir ci-après).

Pour que de telles mesures s'appliquent, il faut que la limitation globale des émissions soit réparties entre les pays, puis au sein de chaque pays entre les différentes collectivités locales, puis finalement entre les divers usages et usagers. Ces chaînes de transmission de consignes sont longues et déresponsabilisantes.

Notons par exemple les évolutions mondiales constatées et prévisibles :

	1990	1997	2010	2020
OCDE	10 640	11 467	12 500	14 298
Pays de l'Est	4 066	2 566	3 200	3 814
Pays en développement	6 171	8 528	12 500	17 990
Monde	20 878	22 561	28 200	36 102

Emission globale de CO2 par région en millions de tonnes.

On voit que la progression mondiale proviendra surtout des pays en développement où cette progression est légitime. Ci-après une estimation des évolutions par régions du globe en tonnes de carbone par an et par habitant :

t de C/an/hab.	1993	2020
USA	5,4	7,0
Allemagne	3,0	3,9
France	1,7	2,1
Russie	3,4	3,4
Chine	0,6	1,5
Afrique	0,2	0,5
Monde	1,1	1,8

La croissance des pays en développement leur permet difficilement d'atteindre la consommation individuelle des pays industrialisés (même s'il existe dans ces pays des capacités d'économies qui doivent être mis en œuvre avec l'aide de tous les pays, par des mécanismes complexes d'échanges de « droits à polluer » et la croissance du PIB n'entraîne pas une croissance proportionnelle des consommations d'énergie, les produits des pays développés étant plus sophistiqués que les produits industriels bruts des pays émergents). Le plafonnement global ne peut passer cependant que par une réduction drastique de la consommation des pays développés.

Effet de serre : article du Monde du 8 août 2000 de Hervé Le Treut : l'Université de tous les savoirs Mission 2000 : Comment mesurer le réchauffement de la planète ? :

Ce chercheur en météorologie dynamique montre que depuis le début de l'ère industrielle, l'homme par ces activités industrielles et ses déplacements dont une part importante est en milieu urbain a profondément modifié la composition chimique de la planète : apparition de nouveaux gaz comme les CFC (chlorofluorocarbures), et surtout l'augmentation des teneurs en CO₂ et en méthane de l'atmosphère transformant l'effet de serre que cette atmosphère joue. Il rappelle les incertitudes des mesures et des modèles des chercheurs permettant de comprendre les conséquences pour l'homme de ces modifications, mais il montre aussi les convergences des résultats scientifiques quant au réchauffement de la planète. Les conséquences de ce réchauffement sont aussi mal connues et particulièrement dans ses conséquences locales. Il considère en effet que les conséquences seraient l'accélération des régimes hydrologiques, un plus faible activité des courants maritimes si important pour tempérer certaines parties urbaines du globe, un accroissement des violences des ouragans, une élévation du niveau des mers (où se trouvent certaines villes). La disparition de surfaces blanches des pôles et leur remplacement par des zones boisées en vert sombre est susceptible de renforcer le réchauffement tout comme le freinage des mouvements des océans diminuer leur capacité d'absorption de CO₂. Le réchauffement est un phénomène instable dans lequel l'amorce d'un réchauffement de quelques dixièmes de degré modifie rapidement l'ensemble de l'équilibre (par exemple en diminuant les surfaces blanches enneigées, on augmente les surfaces sombres de bois ou de prairies, ce qui accélère le réchauffement).

Le développement de l'industrialisation, de l'urbanisation et des transports qui dépasse le cadre strict des villes a ainsi créé des mécanismes qui toucheront négativement principalement les espaces urbains.

Sa conclusion est grave pour nos villes : « plus que l'amplitude des changements climatiques à venir (qui sont moins importants que ce que la planète a pu connaître au moment des âges glaciaires par exemple), c'est la rapidité avec laquelle ils peuvent survenir qui pose un problème important, et qui impose que des mesures soient prises dès maintenant en fonction de ces conclusions incomplètes (effet incontestable, risques encore difficiles à préciser). Depuis le début du siècle, la température a augmenté de 0,6 à 0,9 degré : si cette évolution continue, les ambiguïtés qui subsistent se lèveront d'elles mêmes. Mais il sera trop tard pour intervenir ».

La part des transports dans les pollutions

Si la production de CO₂ est d'origine diverse, on peut montrer que sa croissance et les marges de manœuvre pour sa limitation se trouvent en grande partie dans les déplacements automobiles urbains. En France, on a pu réduire sensiblement ces émissions dans l'industrie, le chauffage des logements, mais pas dans les transports :

	1980	1996	variation
transports	25,4	39,3	+ 55 %
résidentiel et tertiaire	32,6	25,7	- 21 %
centrales électriques	30,2	9,1	- 70 %
industrie et agriculture	49,0	30,3	- 38 %
total	137,2	104,4	- 24 %

émissions de dioxyde de carbone en France en millions de tonnes

Des progrès pourraient être réalisés dans d'autres domaines urbains que les transports. On n'abordera pas ici, par exemple, la construction où des économies d'énergies sont possibles et où la construction en bois permettrait de stocker de façon solide du carbone. C'est tout le champ des « écolabels » du bâtiment. C'est un sujet complexe car le bilan en économie d'énergie du produit doit se faire sur la totalité de son cycle de vie. Les formes urbaines sont aussi un champ à explorer. Certaines formes sont certainement plus favorables pour se protéger du froid ou de la chaleur. Nous examinerons ci-après essentiellement les transports et les mécanismes conduisant à l'étalement urbain à l'origine de transports plus longs. Au sein des transports la part des émissions en milieu urbain est de 40 %. Elle est en forte croissance :

Principales évolutions de la mobilité urbaine entre 1982 et 1994

	niveau en 1994	évolution entre 1982 et 1994
Nombre de déplacements par personne et par jour :	3,20	- 6 %
- par motif :		
o Travail, professionnel, études	0,74	- 20 %
o Achats, démarches, autres motifs personnels	0,82	- 7 %
o Loisirs et visites	0,36	+ 33 %
o Retour au domicile	1,31	- 4 %
- par mode principal :		
o Marche et deux roues	0,88	- 39 %
o Transports publics	0,29	0 %
o automobile	2,03	+ 23 %
Distance parcourue (km : jour)	22,9	+ 30 %
dont en voiture	18,7	+ 48 %
Budget temps quotidien (mn/jour)	55,0	- 1 %
Vitesse globale (km/h)	25,3	+ 34 %
dont en voiture	35,0	+ 18 %
Passagers-km selon les types de liaisons (millions par jour)		
o ville centre - ville centre	90	- 5 %
o ville centre - banlieue	151	+ 37 %
o ville centre - périphérie	164	+ 55 %
o banlieue - banlieue	171	+ 36 %
o banlieue - périphérie	86	+ 79 %
o périphérie - périphérie	133	+ 20 %
o échanges entre bassins à moins de 80 km	382	+ 83 %

Source : INRETS 98

Le vélo, par exemple qui représentait près de 10 % des déplacements urbains dans les années 70, aujourd'hui, dans les villes françaises représente :

Marseille : 0,31 %, Aix : 0,52 %, Reims : 1,06 %, Lille : 2,01 %, Toulouse : 2,84 %, Troyes : 3,94 %, Valenciennes : 3,94 %, St.-Nazaire : 4,19 %, Strasbourg : 6,21 %.

Manifestement, ce n'est pas l'ensoleillement qui en explique l'usage ou qui le limite.

Notons à partir de ce tableaux plusieurs observations :

- le temps de déplacement quotidien diminue ;
- la longueur des déplacements augmente, surtout pour les automobilistes ;
- les déplacements qui augmentent le plus sont des déplacements personnels (ce n'est plus le trajet domicile-travail qui est dominant)
- les déplacements qui augmentent le plus se situent en périphérie ou permettent aux habitants de la périphérie de rejoindre la banlieue ou le centre.
- cependant l'ensemble des habitants de la ville ont accru leurs déplacements.

Cet autre tableau détaille les déplacements par zone :

Budget-temps et part de la voiture et vitesse des résidents dans les zones urbaines de 300 à 900000 habitants

	budget-temps (mn/ind/jour)	part de la voiture % des km/jour	vitesse auto km/h	km par hab/jour
centre	59 mn	78 %	23km/h	17,64
banlieue	56	82	28	21,43
périphérie urbaine	46	83	36	22,91
périphérie rurale	45	93	40	27,90

Source : INRETS 1993-1994

Ainsi les habitants de la périphérie parcourent en voiture 30 à 60 % de kilomètres en voiture de plus que ceux du centre.

Ces résultats bruts méritent cependant d'être nuancés. D'autres études confirment la baisse de circulation dans les centres mais en montrant que la faible circulation des habitants centraux pourrait être dûe à d'autres facteurs, tels que le vieillissement de la population ou la diminution de la taille des ménages que l'on y trouve. Actuellement la taille des ménages et leurs revenus varient beaucoup suivant la distance au centre et les quartiers où ils habitent. Les plus riches habitent à la fois dans la zone centrale valorisée et en périphérie. Ils utilisent beaucoup plus que les autres la voiture pour toutes les destinations et pour tous les motifs. La part des autres motifs que le domicile-travail augmente, en particulier pour ceux-ci et multiplie les occasions de déplacements. Les déplacements liés à la fréquentation des commerces et des centres de loisirs deviennent des enjeux importants. On notera, suivant d'autres sources (en particulier les

enquêtes ménages faites sur Toulouse) que ces déplacements périphériques, pour motifs personnels, sont en fait courts et nombreux, ce qui exclut souvent l'usage du transport en commun.

Donc, au delà de ces observations moyennes, sur chaque site, il faut examiner plus en détail les comportements. C'est bien le but des PDU (Plans de Déplacement Urbain) et des documents d'Urbanisme liés. Mais ce « sur mesure » ne doit pas exclure la fermeté sur le résultat.

Le développement de la périphérie apparaît bien comme une cause de croissance de la circulation automobile. La croissance de la vitesse est un second paramètre. Marc Wiel (directeur de l'Agence d'Urbanisme de Brest et chercheur) montre que l'amélioration de la voirie, dans le sens d'y ôter les points de ralentissement, est une des causes majeures de l'augmentation de la circulation et de l'étalement urbain. C'est pourtant principalement au moins sur ce critère que se font les investissements routiers principaux (le gain de temps pour l'utilisateur multiplier par le nombre d'utilisateurs et une certaine valeur du temps est mis en relation avec le coût de l'investissement). Cette méthode paraît bien être une mystification puisque les gains de temps théoriques sont rapidement absorbés par la dédensification. On ne subventionne ainsi que la dédensification.

Il est alors important de regarder les causes de l'étalement urbain et les mesures qui peuvent être prises pour sa limitation.

On constate aussi des surconsommations de circulation liées à l'organisation de l'industrie et du commerce.

Dans le domaine de l'industrie, on voit se multiplier les modes de production à « flux tendu » qui consistent à ne pas constituer de stocks, mais à livrer ou se faire livrer les marchandises au gré de la demande quitte à sous utiliser le volume des camions utilisés.

Pour le commerce, on dispose une étude de l'ADEME de mars 1998 (financée par le PREDIT) sur l'agglomération d'Orléans. Elle montre pour 100 F d'achat la dépense énergétique mesurée en gep (grammes équivalents pétrole) : elle est de 132 gep pour les commerces du centre, 164 gep pour les halles ou des hypermarchés très concentrés et 456 gep pour les centres commerciaux périphériques. La cause de cette surconsommation est le surdéplacement à la fois des clients et des marchandises.

Dans tous ces cas, on peut s'interroger sur les bilans individuels et collectifs de ces situations. Si les commerces font des économies en créant des centres périphériques et si les individus sont obligés de parcourir plus de kilomètres pour les rejoindre, ce qui coûte plus cher à eux et à la société, nous sommes devant un transfert financier occulte qu'il faut mieux détailler. Le même raisonnement existe pour la gestion à flux tendu qui utilise plus de voirie publique pour économiser des lieux de stockage (et la trésorerie correspondante). Dans le cas du desserrement de la population, on peut aussi s'interroger sur les économies faites par les ménages (encouragés par certains types d'aides au logement et réciproquement par l'absence d'aides ou encouragement à des localisations plus centrales ou plus denses) qui vont en périphérie rechercher du foncier peu coûteux,

mais qui imposent à la collectivité de financer leurs équipements et des infrastructures nouvelles alors que celles-ci existaient par ailleurs dans la ville existante.

Les économies réalisées se font grâce à la gratuité de l'usage des infrastructures. La société pourtant les finance sur des budgets publics. Il y a donc là un transfert effectué par les collectivités publiques, lesquelles dénonceront aussi les surcoûts et pollutions engendrées sans toujours les relier à leurs budgets de voiries.

On peut aussi s'interroger sur les marges de manœuvre dont on dispose du fait de l'inertie de la ville. La ville de 2020 est déjà construite à 80 % (voir dossier « planification ») et les relations entre les personnes et les institutions, conditionnant les transferts notés ci-dessus sont bien établis. Cependant, ce constat est parfois une justification pour ne rien faire, alors que l'histoire nous montre que les villes existantes ont toujours une marge de manœuvre et de souplesse assez forte. Les villes moyenâgeuses ont en partie bien absorbé la voiture, et ces villes plus modernes pourraient retrouver une trame plus fine adaptée à des transports plus doux.

Description de l'étalement urbain

Les **transports** forment la ville. Une vision simple de la ville consiste à la décomposer en lieux consacrés à l'habitat, l'emploi et les loisirs et à relier ces lieux par des transports. Chaque habitant de la ville la parcourt en étoile puisqu'il doit quotidiennement hebdomadairement ou exceptionnellement fréquenter successivement ces lieux.

Dans un espace rural traditionnel, les trois lieux se regroupaient dans un périmètre restreint, parcourable à pieds ou à cheval autour de la ferme et du village. L'accès à d'autres services étaient exceptionnels car il supposait un déplacement très long. La personne restreignait donc ses choix aux seules activités possibles dans un périmètre proche.

Une des spécificité de la ville est justement cet éclatement des lieux de vie découlant d'un univers de choix plus étendu. Situation assez paradoxale puisque l'on pourrait penser que la plus forte densité et compacité de la ville permettrait de trouver toutes les fonctions vitales dans un espace très restreint. En fait, l'urbain profite des espaces de liberté offerts par les milieux urbains et les relatives facilités de transport pour élargir l'étoile de ses choix sur une plus grande surface. Il arbitre entre ses aspirations à utiliser des lieux très spécialisés et le temps perdu, la fatigue et le coût que représentent ces trajets. Il possède ses propres limites et les confronte aux contraintes imposées par les milieux urbains. Ces contraintes sont souvent techniques et financières. Elles résultent aussi de choix publics passant par les contraintes d'urbanisme, le coût du foncier, l'offre de transports alternatifs et la tarification relative de ces transports et de l'usage de la voiture.

D'après Francis Godard de l'INSEE les principaux enseignements du recensement de 1999 sont :

1 – Les inégalités interrégionales avec une baisse de population dans le nord et le centre et une croissance à l’ouest et au sud. C’est la géographie des retraites et des cadres dirigeants mobiles.

2 – La France continue à s’urbaniser avec la moitié de la croissance concentrée sur 8 des 52 aires urbaines de plus de 250 000 habitants et une perte sur les anciens bassins industriels : Lens, Douai, le Havre, Thionville,...

3 – L’étalement urbain se poursuit en deuxième couronne avec une croissance 4 fois plus forte que sur les pôles..

4 – Les banlieues perdent moins que lors de la période précédente (82-90), les centres se stabilisent dans 31 des 73 villes de plus de 100 000 habitants. La situation est assez diversifiée. Cette stabilisation est-elle l’entrée dans un nouveau cycle de fonctionnement urbain ou l’effet des politiques publiques ? La question reste posée.

5 – Le rural est très contrasté. Mais ceci s’explique par le constat que la croissance est le fait à 94 % de communes situées dans l’orbite des 18 plus grandes aires urbaines.

6 – Les cadres et professions libérales ne se concentrent que dans quelques villes : 14 villes gagnent ces catégories contre 226 qui les perdent.

La FNAU (Fédération Nationale des Agences d’Urbanisme) confirme ces observations. La région parisienne et les aires urbaines millionnaires ont tendance à se stabiliser. En revanche pour les autres la croissance est proportionnelle à la taille. Pour les villes de 500 000 à 1 000 000 habitants la croissance est d’environ 1 % par an (contre 0,4 % pour les autres villes) avec un maximum à Toulouse (+1,7 % par an). La croissance du périurbain reste forte (+1,2 % par an) mais s’est ralentie par rapport à la période précédente (de 82 à 90, croissance de +2,1 % par an).

Le cas du Grand Lyon (évolution entre 1990 et 1999)

territoires	population et variation de la zone	en %	population et variation de la couronne	en %
Lyon commune	450 000 h			
Lyon + Villeurbanne	567 000 h + 35 000 h	+ 0,7		
Grand Lyon	1 165 000 h + 30 000 h	+ 0,3	598 000 h - 5 000 h	- 0,1
Aire Urbaine	1 595 000 h + 87 000 h	+ 0,6	430 000 h + 57 000 h	+ 1,6
Région Urbaine	2 578 000h + 102 000 h	+ 0,4	430 000 h + 57 000 h	+ 0,2
Région Rhône-Alpes	5 635 000 h + 284 000 h	+ 0,6	3 057 000 h + 182 000 h	+ 0,7

Ces croissances en nombre d'habitants doivent aussi être regardées en hectares. Le transfert d'un habitant de la banlieue où les COS (Coefficient d'Occupation des Sols, indicateur de densité construite) sont entre 2,5 et 1 et la périphérie où ces COS varient de 0,4 à 0,05, multiplie la surface utilisée par 5 à 20 et théoriquement les réseaux par le carré de ces valeurs soit 25 à 400.

À partir d'un autre document de la FNAU, il a été possible de calculer les densités des couronnes des principales villes françaises. On y constate une certaine constante. Le tableau retient la ville centre, l'EPCI (ou l'agglomération sur laquelle existe un Etablissement Public de Coopération Intercommunale ou EPCI chargé de réaliser le document d'urbanisme d'agglomération) et l'Aire Urbaine (noyau central d'au moins 5 000 emplois et les communes ayant plus de 40 % des actifs travaillant sur le territoire ; en France 359 aires urbaines) :

Le tableau suivant présente les densités en habitants par hectare sur la commune centre, puis sur le périmètre du schéma directeur (de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunal, EPCI) moins la ville centre, puis sur l'Aire Urbaine moins l'EPCI.

Il montre bien que malgré les hétérogénéités locales et l'anecdote des découpages administratifs pris en compte, il y a une sorte de constance de trois types de tissus urbains français : le centre avec une densité de 20 à 100 (350 à Paris) habitants à l'hectare, la banlieue large avec une densité autour de 10 et une couronne encore 10 fois moins dense d'environ 1 habitant à l'hectare.

Villes	densité ville centre	densité EPCI-centre	densité Aire Urb-EPCI
Bayonne	15,40	16,75	1,67
Bordeaux	43,00	8,90	0,92
Brest	30,54	3,80	1,12
Chalons en Champagne	18,46	1,56	0,24
Clermont-Ferrant	31,89	8,58	1,14
Dunkerque	19,68	6,44	1,14
Grenoble	107,40	9,36	1,31
Le Havre	40,62	4,46	1,01
Lille	62,53	15,23	0,65
Marseille	33,27	4,94	2,70
Maubeuge	17,68	4,24	1,60
Montbéliard	18,50	6,13	0,91
Nancy	68,39	12,26	0,90
Nantes	41,58	6,60	1,10
Orléans	41,90	5,56	0,47
Reims	39,83	6,58	0,54
Rennes	41,25	2,85	0,53
Strasbourg	33,86	8,24	1,60
Tours	39,06	8,23	0,95
moyenne	36,93	7,46	1,09

Si la densité des centres est de 35 à 40 habitants à l'hectare, cette densité chute à 8 sur l'EPCI et à 1 sur l'aire urbaine. Ces dernières densités ne permettent pas une desserte par transports collectifs et la présence de services et d'équipements autonomes (sauf si bien sûr ces habitants se regroupent en pôles secondaires).

Une analyse faite sur le pays de Brest par l'Agence d'Urbanisme montre bien les mécanismes qui conduisent à ces faibles densités. L'analyse est partie des évolutions de la densité sur ce territoire :

couronne	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Brest commune	0,92	0,54	1,41
Communauté urbaine	6,60	3,50	1,70
moins de 20 km	4,00	2,60	2,00
plus de 20 km	2,50	1,70	1,50
total	2,00	1,40	1,50

Ce tableau pourrait faire croire que la périurbanisation serait « une poussée (une vague) qui progressivement s'amortirait, s'étalerait et correspondrait à des taux qui s'uniformiseraient ». En réalité, les mécanismes à l'œuvre sont dérisoires, mais lourds et profonds. L'enquête montre que la motivation des maires est d'abord la continuité (on continue un processus qui a toujours eu lieu donc qui doit être raisonnable : « nous n'avons pas le droit de bloquer la machine »), et aussi la peur du vide : la population vieillissant, il y a des places dans les écoles, donc on construit pour rentabiliser l'école. La question de savoir si la Commune pourrait moduler sa croissance en fonction de données d'agglomération ou nationales a paru incongrue aux maires interrogés. L'idée d'une programmation issue d'une autorité différente de la leur est pour eux « inimaginable » Peut-on alors envisager que ces mécanismes s'infléchissent et que l'État développe une action efficace ?

Des travaux de l'INRETS (Institut National de Recherche et d'Etudes sur les Transports et la Sécurité J.P Orfeuil et C.Gallez) calculent le BEEP, Budget Energie-Environnement décrivant en grammes équivalents pétrole la dépense énergétique et la production de 5 gaz créant l'effet de serre ou destructeurs de la couche d'ozone (qui protège la terre des rayonnements ultraviolets). Leur calcul fait sur 4 villes et sur une période de 5 à 10 ans montre des croissances inquiétantes sans fortes justifications (globalement courbes de Newman et Kenworthy de 1989 montrant la décroissance exponentielle des consommations et des émissions avec la densité). Les auteurs vont plus loin en montrant qu'en France, liés aux formes urbaines, des facteurs secondaires liés à la faible densité accentuent ce qui ne pourrait qu'être un effet des distances géométriques entre les personnes :

– « au centre, les difficultés de stationnement et de circulation limitent l'usage de la voiture, au profit de la marche et des transports en commun : les surconsommations et surémissions liées à la congestion sont compensées par la faiblesse des distances ;

- en proche banlieue, une offre, même importante, de transports collectifs ne suffit pas à limiter l'usage de la voiture ; les rocades de contournement concentrent les circulations automobiles et la congestion ; consommations et émissions sont maximales ;
- dans les zones périurbaines, l'usage de la voiture est massif ; rareté de la congestion et moindre impact des départs à froid compensent partiellement l'allongement des distances et les vitesses sources de surémission « .

Très concrètement, ils citent le cas de Grenoble qui sur 15 ans (1978-1993) a doublé le budget-énergie-transport, sous l'influence de 3 évolutions :

- légère augmentation (+10 %) du nombre des déplacements ;
- augmentation très sensible (+30 %) des distances de déplacements ;
- augmentation nette (+35 %) de la consommation par kilomètre.

Cette dernière augmentation a elle-même deux raisons principales :

- la chute de l'usage des modes de proximité (marche et vélo passant de 25 à 10 % des distances parcourues) ;
- le tassement du taux d'occupation des automobiles. «

(On montre même que la diminution très sensible de la consommation des véhicules est aussitôt compensée par l'augmentation de la taille des véhicules et de leur confort : climatisation, accessoires,...)

Un rapport établi par le Sénateur Gérard Larcher décrit bien « ces espaces oubliés par les politiques de protection de l'environnement ». Le tableau décrit bien ces espaces moins peuplés et comportant peu d'emplois (où les habitants doivent aller chercher ailleurs des espaces de centralité et des emplois, ce qui n'est possible qu'avec des transports faciles). Le rapport insiste surtout sur la médiocrité de l'aménagement de ces espaces en termes de paysages, de coupures sociales (« des populations parmi les plus menacées par l'exclusion reléguées aux abords de surfaces qu'il faut bien qualifier de no man's land agricoles. En ce sens, bien des quartiers en difficulté sont doublement exclus. La ville les rejette à sa périphérie, tandis que la campagne ou plutôt ce qu'il en reste vu la monotonie des cultures céréalières, ne les accueille pas ou les ignore » ; et il cite ces maraîchers qui sont victimes de vols touchant parfois un quart de leur récolte).

en %	pôles urbains	couronnes périurbaines	espace à dominante rurale
nb. de communes	7,7	28,5	63,8
population	60,7	15,7	23,6
emplois	71,5	8,8	19,7

Source INSEE citée par le rapport Larcher

La population périurbaine est estimée à 2,3 millions d'habitants, dont 1,3 se sont installés entre 1982 et 1990. Il cite une densité de 350 habitants au km². C'est donc une surface de 6 500 km² qui sont

concernés, avec une consommation supplémentaire de 450 km² par an soit 450 000 hectares. Ce n'est donc un phénomène marginal ni sur le plan quantitatif, ni sur le plan qualitatif.

Toutes ces descriptions montrent que l'on ne peut pas seulement juger l'étalement urbain comme une seule augmentation géométrique des distances. L'étalement urbain est accompagné par tout un mode de vie qui entraîne une surconsommation énergétique et une atteinte non seulement à l'environnement à travers les pollutions, mais aussi par la destruction des paysages et de l'espace agricole et par la déstructuration du tissu social. On montrera même (voir dossier « aménagement » et « fiscalité ») que l'étalement remet en cause les solidarités économiques en rejetant les personnes et les opérations qui en auraient besoin dans des espaces institutionnels extérieurs, donc autonomes, et que les espaces centraux ou périphériques qui réussissent peuvent considérer comme ne les concernant plus.

Les motivations des périurbains

Il y aurait-il une fatalité de l'étalement urbain, face à la croissance de classes moyennes de plus en plus solvable et dans le pays le moins dense d'Europe ?

On constate plus généralement une croissance ou une stabilisation dans les tissus urbains agréables et une perte importante sur les sites en déclin. La capacité d'un renouvellement urbain basé sur une demande solvable est essentielle à la croissance démographique (ou au moins pour ne pas perdre d'habitants). Faut-il en conclure que la compacité des villes n'est pas un obstacle au désir d'y vivre et que le problème est surtout l'image négative d'un site, la fuite dans le périurbain étant une des réponses au souhait de ne pas vivre dans certaines villes ou certains quartiers ?

Des travaux commencent à apparaître sur les motivations des habitants et des entreprises qui s'installent dans le périurbain : Toulouse, Evry, Rouen,...

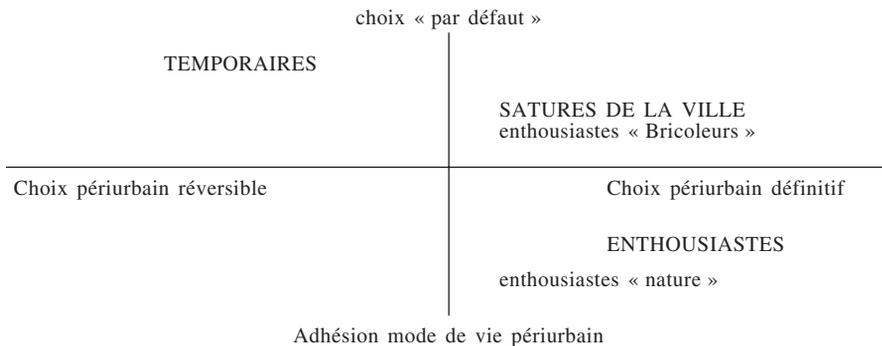
Le travail fait par le district de Rouen à l'occasion de l'établissement de son schéma directeur est édifiant. Il est d'ailleurs étonnant que ce type d'approche ne soit pas plus répandue, comme si on pouvait établir un document d'urbanisme ou un plan de déplacement sans se soucier des motivations des acteurs (habitants ou entreprises) ou de la faisabilité des opérations correspondantes (ce sujet est largement développé dans le dossier « planification » ainsi que dans le dossier « qualité » car la qualité est d'abord un paramètre de choix). L'étude distingue trois catégories de périurbains :

– Les « temporaires » : cette catégorie assez nombreuse est constituée de personnes dont le choix est réversible et résulte d'un équilibre entre les arguments de rester en ville et d'aller à la campagne. Pour cette catégorie, l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain plus dense, la modification du prix des transports ou du foncier pourrait les faire basculer vers un retour au centre ou en banlieue plus dense.

– Les « saturés de la ville » : pour ceux-ci, le choix d’aller dans le périurbain résulte moins d’un choix du périurbain (ils ne valorisent pas particulièrement leur nouvel habitat), mais de ne pas vivre dans la ville dense telle qu’elle est aujourd’hui. Leur choix n’est pas, pour l’instant, facilement réversible. Mais, on perçoit que si des modifications apparaissaient dans l’espace urbain ou si les contraintes du périurbain étaient fortes, leur choix pourrait être autre.

– Les « enthousiastes » : catégorie peu nombreuse qui « coûte que coûte » choisit le mode de vie périurbain. Là encore, deux catégories, les enthousiastes de la maison individuelle (jardinage, bricolage, possibilité d’agir sur son environnement et individualisation des choix) et les enthousiastes de la nature. La première catégorie pouvant se satisfaire de pavillons ou maisons de ville dans des quartiers assez denses. Ces choix peuvent être limités à une période de la vie.

L’étude se traduit par le schéma suivant :



L’étude se prolonge par la traduction des conséquences de ces attitudes sur les opérations possibles, leur densité, leurs localisations et les actions publiques possibles pour canaliser ces choix. Les études d’Evry et de Toulouse confirment cette « fragilité » du choix périurbain. Evry montre l’illusion de certains périurbains d’être le « dernier habitant de la ville avant la campagne », rêve rarement réalisé ou très temporaire. En fait, plus de la moitié des périurbains semblent avoir fait ce choix par défaut. Une étude du BIPE commandée par le groupe Caisse des Dépôts montre qu’à la question : « si vous pouviez déménager, vous préféreriez déménager pour un appartement proche du centre et des commodités ou pour une maison individuelle éloignée ? », la réponse est à 43 % au centre et 42 % en maison éloignée. Et à la question : « quand vous avez le temps, que préférez-vous faire ? » la réponse est « sortir au centre ville » à 34 % et « aller à la campagne » à 32 %. Ces réponses se faisant sans contrainte économique. Il apparaît aussi que le choix urbain est surtout celui des femmes (47 % pour habiter et 37 % pour sortir) et est très modulé par l’âge : si les 35-44 ans souhaitent à plus de 55 % la maison éloignée contre près de 30 % pour le centre, au delà de 60 ans, le choix de la maison tombe au dessous de 25 % et le centre à 60 %.

La taille des ménages semble aussi une variable essentielle. L'agence d'urbanisme de Toulouse présente le graphique suivant :

Taille des ménages (personnes par ménage) en fonction de la distance au centre

km	0	5	10	15	20	25	30	35
1975	2,6	3,0	3,4	3,5	3,4	3,3	3,0	3,0
1999	1,8	2,2	2,6	2,8	2,8	2,6	2,5	2,5

Source INSEE, AUAT

Ce tableau montre des déterminants autre que le seul souhait d'un cadre urbain ou rural. En particulier, cette taille des ménages est nécessairement en corrélation avec la taille des appartements, (sur cette période environ 15 % du parc a été renouvelé). Pour les appartements anciens, il y a eu adaptation avec une densité par pièce plus forte au centre qu'à la périphérie.

Les travaux de l'INRETS insistent sur la mobilité subie (liée à la localisation) et la mobilité choisie (liée au revenu) et montrent l'importance du paramètre des revenus :

Distance parcourue par actif ou par personne au total ou en Véhicule Particulier en Région Ile de France (Enquête Globale de Transport 1991)

Distances (km/jour)	Dom-travail total par actif	Dom-trav VP par actif	Autres déplacements VP par personne
revenus < médiane			
Paris + 92	18,2	6,6	0,5
93 + 94	23,9	9,9	1,7
Grande couronne	31,1	15,5	3,0
revenus > médiane			
Paris + 92	19,2	10,9	1,6
93 + 94	25,0	14,4	2,1
Grande Couronne	35,4	20,1	3,8

Caroline Gallez en tire le schéma suivant qui mériterait des développements :

	Modèle dominant	Si accession
Hauts revenus	Propriété ou location centre	Centre ou périphérie
Bas revenus	Location	Périphérie

Entretiens de Ségur MATE 23.09.99

Une approche complémentaire a été apportée par l'étude du CODRA (commande MATE) sur quelques villes françaises et autour de trois types de quartiers (centre valorisé, péricentre dévalorisé, périphérie. Voir le « dossier » fiscalité). Il a été étudié la somme des trois budgets : logement + transport + fiscalité locale dans ces trois quartiers. Le résultat est clair : le gain fait sur l'immobilier en s'éloignant est compensé par le coût des transports et souvent la fiscalité vient renforcer ce phénomène. Il y a donc illusion de foncier peu cher. La différence réside dans la disponibilité effective de ressources financières au moment de l'achat ou de la location (voir dossier « aménagement, foncier »), ce que les acteurs du financement du logement (banques, propriétaires loueurs, HLM, ministère du Logement) ne prennent pas en compte.

Autres problèmes liés à la croissance de l'usage de l'automobile

Nous avons insisté ci-dessus surtout sur la multiplication des pollutions locales et globales liées à l'usage intensif de l'automobile et la montée en parallèle de l'étalement urbain et de ces pollutions.

On peut aussi décrire la faible efficacité énergétique, spatiale et sociale de ce mode de transport et surtout la non prise en charge des coûts qu'il génère.

Efficacité énergétique des modes de transport (en voyageur.km/kep)

urbain		interurbain	
RER	53,1	TGV	82,6
Métro 75	51,6	train	56,8
trains banlieue	47,6	autocar	54,6
autobus RATP	41,6	TER	41,6
autobus province	37,8	voiture particulière	33,5
voiture particulière	16,2	Air Inter	19,5

Source ADEME,1994

Rapport des externalités selon les modes

	énergie	polluants	occupation d'espace	création d'emplois
voiture	3 à 4	2 (CO2) à 10 (CO)	8 à 10	1
bus	1	1	1	2
camion	5 à 6	9 à 10	2 à 3	
transport combiné	1	1	1	1

Source ADEME

On peut préciser la surface occupée par passager et par mode :

nombre moyen de passagers (en pointe)	mode	surface à l'arrêt (m ²)	surface à l'arrêt par passager (m ²)	surface en mouvement par km parcouru en m ² .h/km	surface en mouvement par passager/km en m ² .h/km
1	marche	0	0,3	0,4	0,4
1	vélo	1,5	1,5	1,5	1,5
1,25	auto	7 à 10	8	3	2,4
30	bus	30	1	9	0,3
1 800	RER	540	0,3	1 200	0,67

Le rapport de la voiture aux modes « doux » est environ dans le rapport de 1 à 5 en surface en mouvement et beaucoup plus à l'arrêt. Et pourtant le prix payé par la voiture ne correspond pas aux externalités qu'elle engendre. Ces externalités implicitement sont aujourd'hui financées par la collectivité soit en dépenses directes telles que les voiries, soit en dépenses indirectes, les coûts des accidents et de la santé dégradée par les pollutions soit par des gênes apportées à d'autres habitants ou usagers des autres modes de transport. L'équilibre entre les gênes occasionnées et les inconvénients subis est l'objet des politiques publiques.

II – Les modalités de l'intervention publique

Les politiques publiques dans le domaine des transports pourraient reposer sur trois principes :

– **ne pas créer de gênes insupportables ou de désastres irréversibles**, surtout si ces nuisances sont limitées par des accords internationaux auxquels la France adhère.

– **assurer l'équilibre entre les citoyens ; c'est l'application du principe pollueur-payeur**. Dans le domaine des déplacements ce principe n'est pas encore intégré. On vit sur le principe de l'existence d'un espace public hérité des siècles précédents dont l'usage est public pour tous ; les nuisances étant un mal mineur. Ce n'est plus le cas, d'autant plus que dans le milieu urbain, il existe des scénarios variants pour lesquels des groupes d'utilisateurs peuvent avoir des positions différentes. Rappelons qu'en ville de nombreux ménages ne possèdent pas de voiture.

– **la richesse économique et sociale**. Les budgets publics peuvent financer le déficit d'un secteur si c'est pour créer un service social ou pour créer des emplois et de la richesse économique.

Des descriptions qui précèdent, on peut en déduire trois approches possibles pour les transports et le développement durable :

– **une approche réglementaire** découlant des accords internationaux. Les Ministres de l'environnement de Grande-Bretagne et d'Allemagne le réaffirmaient récemment (Michael Meacher et Jürgen Trittin in « Le Monde » du 5 septembre 2000) : « Nous ne pouvons pas exiger des pays en voie de développement qu'ils s'investissent davantage si les pays industrialisés ne prouvent pas qu'ils prennent leurs propres engagements au sérieux : non aux échappatoires. ». Nous avons déjà noté la difficulté de transmettre jusqu'à des échelons institutionnels décentralisés ces consignes.

– **une approche économique** qui face à cette contrainte organise les choix individuels de façon à orienter les comportements vers des procès moins consommateurs d'énergie : transports en commun ou voiture, commerces et loisirs de proximité, véhicules moins polluants, orientation des nouvelles constructions,... On notera aussi les difficultés d'acceptabilité de ces mesures tarifaires et redistributives qui, elles aussi, doivent être nationales ou au moins émaner d'une institution fonctionnant à grande échelle.

– **une approche urbanistique** qui organise la ville existante et les activités urbaines en utilisant au mieux l'existant, en valorisant la ville compacte et les modes de déplacements doux. La difficulté dans ce cas consiste à maîtriser techniquement les formes urbaines qui seraient favorables à une moindre consommation énergétique et à un moindre étalement urbain. Ce serait la recherche de « modèles ». Ce mot fait peur quand il se traduit par des formes urbaines rigides et imposées, mais il faudrait plutôt concevoir des « systèmes » auxquels les formes urbaines pourraient répondre et qui mettraient en relation des modes d'habiter, de travailler et de se déplacer. Peu de recherches architecturales et urbanistiques vont dans ce sens. On remarquera que des aménagements ambitieux dans leurs principes, même s'ils doivent être mis en œuvre sur mesure localement, supposent en général une mise en œuvre sur des échelles assez grandes avec des résultats notables que s'ils sont poursuivis sur des échelles de temps assez longues, ce qui ne responsabilise pas forcément des acteurs locaux.

L'importance des inerties

Remarquons tout d'abord l'inertie des mécanismes urbains qui va limiter l'action publique à la fois en terme d'acceptabilité et de réalisme des transformations nécessaires.

Inertie des formes urbaines

La ville de l'an 2005 est construite à 95 %, tant dans ses bâtiments que dans son réseau de transport. Ceci montre à la fois la difficulté de mettre en place de nouvelles politiques de localisations et de déplacements et en même temps la responsabilité du temps présent par rapport à des enjeux urbains des décennies futures. Si par exemple on pense

aujourd'hui qu'il sera indispensable de réagir plus radicalement contre l'effet de serre et qu'il faudrait dans une trentaine d'années limiter fortement la circulation automobile, on doit savoir que l'on créera des situations intenables pour ceux qui aujourd'hui prennent livraison de leur pavillon à la périphérie d'une ville.

Le raisonnement est le même si on souhaite des modifications rapides des conditions de transport ou si on souhaite agir rapidement sur la sécurité routière, le bruit, les budgets publics inflationnistes en matière de transport, ou simplement réserver les espaces publics urbains aux circulations douces. Des quartiers entiers, que l'on a mis des décennies à construire, avec des efforts publics considérables et qu'il faudrait les mêmes temps et efforts pour les reconstruire deviendraient inutilisables.

Inertie de la connaissance

Une autre limite à l'action publique est l'absence de certitudes sur les réactions complexes du système urbain, aujourd'hui et surtout à terme. Par exemple cela fait des années que certains prospectivistes annoncent la diminution de la mobilité avec l'apparition des nouvelles technologies de communication ; chacun pouvant vivre de façon autonome dans un espace périurbain isolé, ou la suppression des grands centres commerciaux périphériques avec la vente par correspondance et la livraison à domicile. Or tout ceci ne se concrétise pas et les centralités où les gens viennent subir les encombrements, les pertes de temps,... semblent avoir paradoxalement beaucoup de succès. La ville est un système complexe à entrées multiples. Les conséquences d'une modification sont difficiles à prévoir, ou du moins ne peuvent être abordées qu'en prenant en compte cette complexité en associant toutes les facettes d'un projet de vie ou de ville (cf le dossier « qualitatif ». À titre d'illustration de ces incertitudes on peut rappeler « l'expérience » des grands ensembles, ils étaient compacts à défaut d'être denses afin d'offrir une qualité urbaine collective moderne par opposition à la campagne : image urbaine forte, proximité des équipements, des emplois, des autres ! Ils témoignaient d'une période de moindre équipement automobile qui imposait l'habitat collectif et inversement ont été désertés par les couches sociales moyennes du fait de cette compacité considérée comme un recul de la modernité.

Inertie des pratiques techniques et administratives

Il faut aussi insister sur les inerties des pratiques administratives et techniques. On a rappelé que les nouvelles infrastructures étaient justifiées par du temps gagné, ce qui en ville ne se justifie pas. Sur cette base des infrastructures de pénétrantes et de rocade ont été introduites dans les schémas directeurs des agglomération dont elles constituent l'armature. On constate aujourd'hui que ces voiries ont été le support indirect et inconscient de développements urbains périphériques. À titre

d'exemple, l'Agence d'urbanisme de Toulouse a calculé l'évolution du nombre de ménages installés à proximité de 7 nouvelles infrastructures (N133-A61, N117-A64, N124, N126, N20 Nord6A62, N20 Sud, N88-A68). L'évolution annuelle sur 1990-1995 est de :

- Toulouse : +2,0 %
- Agglomération : +2,7 %
- Périurbain : +3,6 %
- Aire Urbaine : +2,8 %

Alors qu'elle n'est que d'environ 1,7 % par an sur l'agglomération de Toulouse.

Les urbanistes pensaient dans les années 80 que l'étalement urbain était un phénomène marginal ne touchant que quelques familles aisées qui avaient les moyens d'une vie plus mobile (la thèse du « rurbain »). Vers les années 90, le recensement a montré que le mécanisme était général et touchait tous les groupes sociaux : des classes moyennes suivant le modèle rurbain, des pauvres exclus de la ville s'installaient en périphérie et les lotissements des années 70, devenus « d'occasion » étaient rachetés par des urbains plus modestes exigeant des équipements les accompagnant. C'est le modèle de la « ville émergente » constatant la massification du modèle périurbain et même se rassurant du fait que le recensement de 1999 a montré le ralentissement du périurbain, sa diversification et sa densification. C'est une illusion car le modèle se poursuit, il est incompatible avec une gestion durable des territoires qui en supposerait une régression, et le ralentissement est en grande partie dû à une minicrise économique de la fin des années 90 et peut reprendre avec la reprise de la croissance.

Les techniciens, même ceux de l'État, dans le système administratif actuel, sont très dépendants des décideurs locaux (essentiellement communaux) et ont du mal à transmettre des contraintes fortes et incompréhensibles à des échelles de décisions plus petites. La structuration des intercommunalités permettra peut-être une meilleure prise en compte du développement durable, en particulier lors de contractualisation entre ces territoires et les grandes échelles régionales, nationales ou européennes plus sensibles à ces préoccupations.

Les documents d'urbanisme, qui auraient dû contenir l'étalement urbain au titre d'une « gestion économe de l'espace », ont lentement dérivé par modifications et révisions sous les pressions locales (voir dossier « planification »). Outre que les textes législatifs depuis la décentralisation incitent les services de l'État à un contrôle « mou » (voir l'annexe sur l'historique des interventions publiques sur l'urbain), ce qui est en jeu dans une révision d'un document d'urbanisme ou dans une enquête publique ou un PDU (Plan de Déplacement Urbain) est toujours une petite évolution. L'accumulation de ces évolutions crée une situation intolérable que rien ne vient réguler. On pourrait par exemple suggérer que les avis publics intègrent une évolution « à terme » ; ce qui dans le cas d'un centre commercial périphérique ferait apparaître dans le dossier les voiries, les lotissements, les parkings qui rapidement entoureront ce centre commercial.

Inertie culturelle

Le « modèle de transport » représente pour l'habitant un « paquetage » comprenant un nombre assez limité de fonctions rassemblées par leur compatibilité et cohérence d'emploi du temps, de coût, de plaisir et d'image sociale (par exemple en allant travailler plus loin, on peut trouver un emploi mieux rémunéré, permettant lui-même d'acheter une voiture plus puissante et d'aller habiter une maison plus grande mais plus éloignée...). Certains choix conditionnent les autres. S'il fait le choix par exemple d'acquérir une voiture ; cette acquisition prédéterminera à la fois les lieux fréquentés et la façon de se déplacer. Celui qui pour un trajet dominant connaît bien le réseau de transport collectif ou possède un vélo et s'habille en conséquence ne fera pas les mêmes déplacements que le premier. Le transport est aussi un mode de vie.

Réciproquement la ville s'adapte aussi à ces « étoiles de vie » : par exemple, pour les budgets individuels et publics acceptables et pour une technologie de transport donnée, on peut éloigner l'habitat et le travail ; on peut aussi face à une aspiration à un habitat plus individualisé mettre à disposition des urbains des terrains de grande taille, pas très coûteux, à l'extrémité d'un moyen de transport.

Ce calage entre les souhaits et les contraintes se fait par de petits ajustements dans le temps. À l'inertie propre de la ville répond aussi l'inertie des modes de vie. On connaît la situation de personnes qui ont changé de travail sans, dans un premier temps, déménager et qui, devant les dépenses occasionnées et la fatigue créée ont finalement choisi un domicile plus proche de leur travail. Tout ceci est un système complexe dans lequel des éléments qualitatifs et culturels ou encore idéologiques rentrent (l'image de soi par rapport à son véhicule, son logement et les autres, le travail féminin et masculin, la garde des enfants par les grands parents et la qualité des écoles...)

Cependant, les ménages fonctionnent aussi dans un jeu de contraintes que les pouvoirs publics leur offrent ou leur imposent. L'équilibre du modèle de transport individuel dépend des choix collectifs. Le citadin y répond en adaptant son comportement à ces contraintes.

Inertie socio-économique

La dispersion spatiale découle aussi de dérives économiques souvent très paradoxales. L'augmentation des carburants nécessaire pour intégrer dans leur coût les externalités créées par leur usage est contestée par certains pour des raisons sociales. Michel Charasse sénateur affirmait dans le journal « Libération » que « ce sont avant tout les personnes les plus modestes qui sont touchées. Proportionnellement à leur budget, les dépenses de voiture et de chauffage sont les plus importantes » ; ce à quoi Alain Lipietz, député européen, répondait que « les plus défavorisés sont les 30 % qui n'ont pas de voiture et souffrent pourtant de sa nocivité ». Il y a aussi bien un paradoxe qui fait que pour régler les problèmes de coût foncier élevé dans la ville pour les plus pauvres, on a admis tacitement d'étendre la ville et de la dédensifier (mécanisme enrobé parfois de « lutte

contre la spéculation foncière ») et d'imposer à ces populations des trajets longs (qu'ils payent en transport et fatigue) et de compléter le dispositif en souhaitant cependant que l'énergie qu'ils utilisent ne soit pas trop chère. Il serait plus sain de travailler sur la façon d'absorber le foncier dense donc forcément plus cher et sur l'isolation et la qualité des logements en amont, le paiement de l'énergie ne se poserait alors plus (sauf pour quelques cas extrêmes pour lesquels le problème est à régler par des aides sociales et non par des aménagements urbains).

De la même façon, la création de tissus urbains denses et organisés autour des transports en commun, des circulations douces et d'espaces de loisirs urbains est refusé du fait du coût d'une ville aménagée de façon lourde. On préfère bien souvent la dérive du collage de petites opérations construites au fil du temps, moins coûteuses en aménagement au départ, mais qui à terme se révèlent beaucoup plus chères (voir dossier « aménagement, foncier »). Il y a un enjeu de réhabilitation de « grands aménagements ».

Certains observateurs économiques constatent une corrélation entre le niveau du PIB et la mobilité, et mécaniquement inversent la proposition en affirmant que la baisse de la mobilité se traduirait par un déclin économique. Ceci est faux pour les pays les plus développés (pays scandinaves, Suisse,...) et l'on peut surtout constater que plus le développement est important, plus la part d'énergie liée au PIB est faible. Le lien n'existe que dans les sociétés industrielles intermédiaires, et encore dans ces pays, on ne peut pas considérer comme un progrès le fait d'exposer les populations à des nuisances et de créer un gâchis d'argent public par l'étalement urbain. (Il y a une vraie recherche à faire, pour faire profiter de nos mauvaises expériences des pays comme le Maghreb ou les pays de l'Est pour que leur développement n'implique pas une dispersion urbaine improductive. Ceci pourrait être un chapitre utile du débat sur les « échanges de droits à polluer »)

Or, les principes de régulation paraissent actuellement faussés et défaillants.

Sur quels mécanismes publics agir ?

On évoquera des mécanismes publics nationaux (ou européens) tels que le coût de l'énergie et des mécanismes locaux de réglementation, tarification et organisation de la voirie et de l'urbanisme.

Le coût de l'énergie

D'abord la régulation pourrait se faire par le coût de l'énergie justifié par le lien entre la consommation et les émissions (de la même façon que le consommateur en achetant l'eau potable paye aussi sa future épuration).

Cette valeur de l'énergie pourrait être définie par ce que cette énergie coûtera à la collectivité pour compenser les nuisances créées. Une autre approche est d'intervenir sur les comportements en calant le prix

surtout un niveau qui rende les consommations compatibles avec des seuils de pollution admissibles. Ces deux approches se rejoignent sans forcément se recouvrir.

Une telle façon d’agir peut sembler aveugle par rapport à la très grande variété des déplacements pour lesquels on souhaiterait avoir une attitude sélective en décourageant physiquement certains déplacements, en autorisant d’autres pour des raisons sociales ou humanitaires (déplacements domicile-travail des plus modestes ou des handicapés). Une telle démarche est certainement à conduire, mais elle reste toujours difficile. Comment trier dans un flot de voitures celles qui sont socialement les moins utiles ? On peut aussi gérer, comme le suggèrent certains, l’utilité sociale des déplacements par la congestion : en différant un équipement routier, on laisse se créer des embouteillages. Les usagers qui ont une possibilité de transfert modal, lassés de rester dans ces embouteillages, se reportent sur l’autre mode. Cette technique, économiquement pure, est assez vaine pratiquement car l’usage de voitures confortables et valorisantes socialement repoussent le seuil de refus au delà duquel on accepte ce transfert modal. L’approche par la tarification demeure alors un outil essentiel qu’il faut compléter par un travail sur une structure urbaine adaptée et la promotion des autres modes de transport.

Les produits de ces tarifications doivent être aussi affectés de façon stratégique. La seule affectation à la reconstitution de la qualité de l’espace et de l’air entraînerait la justification de la poursuite de la production de nuisances par ceux qui peuvent en payer les conséquences. L’affectation à la mise en œuvre d’un système urbain moins producteur de nuisances est préférable.

Le rapport de Marcel Boîteux illustre globalement le transfert actuel :

(en milliards de 1997)

recettes		coûts	
taxes	166	investissements	56,2
péages	28,3	entretien	45,2
taxes assurances	21,5	accident	49,1
cartes grises	7,7	pollution de l’air	44,4
divers	7,3	embouteillage (74F/h)	39,0
		gaz à effet de serre	19,2
		bruit	9,0
total recettes	230,8	total coûts	262,1

Le rapport fait apparaître un déficit global de **31,3** milliards de francs annuels

Il chiffre le coût de la tonne de carbone émise à 460 francs.

D’autres experts (Th.Lancet OMS juillet 99), évaluant plus lourdement le prix des pollutions, chiffrent ce déficit à **142** milliards de francs annuels.

Constatons d'abord la sous-tarification de l'énergie en ville :

Circulation urbaine (cF/km)	2 roues	VP essence	VP diesel	VUL essence	VUL diesel	PL	autobus autocars	total
revenu des taxes	15	43	20	38	21	105	117	35
dépenses routières	13	23	23	30	31	235	83	27
coûts externes	75	43	42	38	37	162	142	45
dont :								
<i>bruit</i>	6	6	6	7	6	20	13	6
<i>pollution</i>	20	9	8	11	9	72	95	11
<i>effet de serre</i>	1	3	3	3	5	20	17	4
<i>accidents</i>	47	14	14	2	2	15	17	13
<i>congestion</i>	0	11	11	16	16	35	0	12
bilan (cF/km)	-73	-23	-46	-30	-47	-292	-108	-37
bilan pondéré par l'usage	-7,3	-20,0	-11,4	-3,6	-12,1	-5,9	-0,7	-60,7

Source : bilan recettes-coûts de la circulation urbaine (1991 : centimes par kilomètre)
Commissariat général du Plan, « Energie 2010-2020 », 1998

Dans le schéma de Services Collectifs sur les Transports (découlant de la LOADDT) il a été élaboré des scénarios dont seul le scénario D est compatible avec les engagements français de Kyoto :

« – le prix du gasole augmente de 5 % par an en francs constants entre 1998 et 2020 ; les prix TTC du super et du gasole convergent en 2020 à plus de 13 francs le litre (valeur 1996)

– baisse de 10 % des tarifs ferroviaires voyageurs (gains de productivité et politique commerciale) ;

– légère hausse des prix aériens (taxation du kérosène à 50 %)

– application d'horaires de travail à 160 heures par mois pour le transport routier de marchandises (au lieu de 200 heures pour le contrat de progrès) ».

Scénario D	évolution des prix des transports entre 1996 et 2020				
	voyageurs		marchandises		
	par an	en 24 ans	par an	en 24 ans	
prix moyens carburants	+ 3,78 %	+ 143 %	transport routier	+ 2,1 %	+ 64 %
transport ferroviaire	- 0,40 %	- 10 %	transport ferroviaire	non retenu	non retenu
transport aérien int.	+ 0,20 %	+ 5 %	Transport fluvial	+ 0,4 %	+ 10 %

Ces chiffres correspondent surtout à des tarifs de transports interurbains, mais nous avons vu que les croissances de trafics les plus forts en ville étaient sur le périurbain rural et les déplacements jusqu'à 80 km ; ces déplacements sont soumis aux mêmes contraintes que l'interurbain.

Pour ces déplacements Yves Martin indiquait dans un rapport au Premier ministre de 1998 sur l'évaluation de la politique de la maîtrise de l'énergie : « les usagers du réseau routier non urbain paieraient 72 % de leur coûts totaux, les poids lourds seulement 66 % de leurs infrastructures et 40 % de leurs coûts totaux... c'est pourquoi le volume des transports augmente au delà de leur utilité sociale réelle ».

Jean-Pierre Orfeuill dans « Le Monde » du 8 septembre 2000 rappelait quelques données sur le coût des carburants : les carburants routiers ont effectivement augmenté de 15 % depuis un an, mais il faut rappeler que si le litre de carburant (prix pondéré par les volumes de ventes) est aujourd'hui à 6,64 F/litre, il était en 90 à 5,88 F/l et à 7,36 F/l en francs constants. Si on inclut ce prix dans le budget des ménages, le prix des déplacements représentent aujourd'hui 2,7 % de ce budget contre 2,5 % en 99, 2,6 en 95, 2,7 en 90 et 4,5 % en 85, malgré une augmentation de 45 % de la circulation automobile. Les taxes prélevées par l'État (qui en fait ne sont pas des taxes puisque ce ne sont qu'une part des coûts engendrés par les automobiles), leur montant est de 37 centimes par litre en 99 alors qu'il était de 38 centimes en 90 et de 45 centimes en 85, ce qui traduit un désengagement de l'État de 25 % en 15 ans par rapport à l'effet de serre.

Les tarifications locales

Il y a évidemment un déséquilibre entre les tarifications locales et les phénomènes de pollution qui sont globaux. Ceci est encore plus vrai si le local est la commune qui ne représente qu'un quartier d'une ville et qui ne peut mettre en œuvre des tarifications propres sans voir s'échapper sur les autres communes les divers composants de la vie sociale et économique locale. Cependant au fur et à mesure que les intercommunalités naissent, à conditions qu'elles réalisent une péréquation sur les ressources et aient les compétences sur la tarification du stationnement, du foncier, du montage des opérations d'aménagement, il pourra être exercés des mécanismes économiques régulateurs.

En plus des coûts indiqués dans le tableau précédent, en ville, il faut rajouter tous les coûts liés à la concentration : coût des pollutions locales, des coupures et des encombrements nuisants pour les autres usagers et simplement de l'occupation gratuite ou presque d'un espace urbain rare. Diverse études microéconomiques sont faites dans ce sens. Elles ont le mérite de quantifier des nuisances, mais elles ne peuvent totalement permettre de construire des politiques tant en ville ces facteurs sont imbriqués dans le système urbain et forme un environnement global.

Michel Cohen de Lara en s'appuyant sur des travaux de la RATP a cherché à comparer la place occupée par les divers usagers de la voirie en stationnement et en mouvement (en introduisant le concept de m²/heure). Il compare les m² ainsi utilisés par chaque usager avec ce qu'ils payent. Ce paiement aujourd'hui se fait en stationnement et en amendes, et pour ceux qui en bénéficient à leur lieu de résidence ou de travail, en coût d'achat ou de location d'un parking. Il s'en déduit que le coût de l'usage de l'espace urbain pour l'automobiliste est la plupart du temps inférieur au

coût de l'usage pour son logement (calculé en F/m²/mois ou en charge foncière). Mais, on ne peut pousser trop loin ce type de calcul, car d'une part l'espace de circulation est aussi l'espace public indispensable qui sépare les bâtiments de la ville, et le coût de l'usage de la voiture ne doit-il n'être que celui de l'occupation de l'espace. Même si l'on admet, en puriste économique que les taxes sur les carburants doivent prendre en charge les coûts d'usage et les taxes locales les coûts d'encombrement, la présence même inerte de la voiture dans la ville est plus lourde qu'une seule occupation de l'espace. Les enjeux locaux sont aussi le développement d'une périurbanisation dont le coût incombe à cette agglomération, ainsi que les coûts des opérations de renouvellement urbain nécessaires. On peut donc ainsi envisager de choisir la mise en place de péages de zone à des niveaux acceptables avec la fréquentation de cette zone ou des fiscalités sur les urbanisations périphériques qui auraient le même effet.

Il se pose alors la question de savoir qui peut créer ces tarifications ? La collectivité locale peut ne pas voir l'intérêt de s'imposer une contrainte impopulaire et la création de fiscalités imposées par l'État serait une recentralisation insupportable. Il faut donc trouver des stratégies intermédiaires dans lesquelles l'État (ou l'Europe) imposerait une réduction de la consommation d'énergie et de l'étalement urbain (avec diagnostic préalable et évaluation a posteriori) et la collectivité locale la mettrait en œuvre comme une donnée conditionnant les diverses aides que l'État (ou l'Europe) peut apporter à ce territoire. Pour que cette articulation se réalise, il faut que soient explicités les mécanismes sur lesquels peuvent se jouer le « marchandage » en question : on a évoqué le péage de zone, le stationnement payant est un autre outil parfois équivalent ; on peut envisager des tarifications des parkings sur les lieux de travail ou les commerces parce que ces places engendrent de nombreux déplacements du fait de leur gratuité. Il faudrait aussi que l'État par ses services exige des mesures de ce type comme traduction concrète des principes un peu généraux contenus dans les lois. Dans le dossier « planification » on note à quel point ces services hésitent à s'engager dans ces exercices de traduction en particulier à l'occasion des « porters à connaissance ».

Programmation et conception des équipements

Lorsque des équipements de voirie ou de commerce (voire même un hôpital ou une université) sont soumis à une enquête publique, il faudrait que la question posée porte aussi sur la génération dans l'entourage de l'équipement d'une urbanisation périphérique aujourd'hui et à terme. Dans le cas d'une voirie, il faudrait avoir la plus extrême réserve sur les aménagements conduisant à augmenter la vitesse (et ne retenir que ceux qui améliorent la sécurité, l'environnement ou facilitent l'usage des circulations douces). En particulier, il serait important de mettre en cause toutes les voiries de contournement d'agglomération par des grands itinéraires nationaux ; sous prétexte de continuité d'itinéraire, ils induisent des dessertes de terrains périphériques les rendant constructibles. (Le Bund allemand sur ce point est très strict, ces itinéraires nationaux ne doivent pas être raccordés à des voiries locales et les tronçons de voies appartenant aux

Lands assurant la jonction ne doivent pas assurer de desserte directe de parcelles).

On peut rappeler la faible pertinence des études de voirie fondées sur les gains de temps.

Planification

L'expérience passée des schémas directeurs est décevante quant à l'étalement urbain et l'organisation de l'urbanisation autour des transports collectifs et des circulations douces. Le dossier « planification » analyse les causes de ce manque d'emprise sur ces thèmes essentiels. La nouvelle loi SRU ne remet pas fondamentalement en cause ces méthodes même si dans ses attendus, elle ambitionne d'intervenir sur une meilleure coordination de l'urbanisme, des transports et de l'habitat et qu'elle propose quelques outils d'intervention dont il faudra attendre l'application : l'interdiction d'ouvrir une zone d'urbanisation nouvelle en l'absence de schéma d'Agglomération, ou la possibilité de conditionner l'ouverture d'une telle zone à l'existence d'une desserte par transports en commun. Les PDU (Plan de Déplacement Urbain) définis par la loi sur l'air et considérés comme le volet déplacement des documents d'urbanisme d'agglomération sont pour l'essentiel en cours d'élaboration. Ils restent très peu quantifiés et parlent plus de partage de l'usage de la voirie que d'une véritable diminution de l'usage de la voiture comme le leur enjoint la loi (article 28-1 de la LOTI – loi sur les transports intérieurs – modifiée par la loi sur l'air).

Un bilan en a été tiré en juin 2000 par le GART (Groupement des autorités régulatrices des transports) et le CERTU (Centre d'études et de recherches des transports et de l'urbanisme) à partir de 27 PDU : « Des PDU dont les objectifs sont insuffisamment précis pour conduire à des actions efficaces qui restent trop thématiques ou restrictives. Dans la plupart des PDU analysés sur le thème de l'urbanisme, il y a très souvent confusion entre objectifs et mesures. En effet, après l'énoncé d'objectifs trop globaux et vagues, il est difficile de prévoir des actions en correspondance. C'est pourquoi on trouve alors la reformulation plus précise des objectifs précédemment énoncés plutôt que des mesures. Pour certains, aucune mesure n'est préconisée si ce n'est le renvoi aux objectifs énoncés précédemment. Pour d'autres, les mesures prescrites sont au contraire trop précises car elles dépassent la compétence du PDU notamment en matière de POS lorsque la rédaction de certains articles est proposée. Il y a souvent trop d'objectifs visés à la fois et les mesures sont aussi trop détaillées opération par opération et gagneraient à être plus synthétiques. Enfin, il arrive que des mesures s'attachent de façon trop exclusive au seul champ du stationnement ou des réserves d'emprises ». Ceci fait dire ironiquement à la même étude : « moins de voitures, avec plus de voirie : un pari ? »

Promotion des circulations douces

Ces circulations ne sont compatibles qu'avec des villes plus compactes. On a vu qu'elles sont les principales victimes de la distension des villes. Un des enjeux du transport urbain est alors, avec de la promotion

des transports collectifs, la promotion des circulations douces : marche à pied, deux roues (et éventuellement plus récemment planches à roulette, trottinette ou rollers,...).

Les nuisances de ces modes de déplacement sont pratiquement inexistantes (À part les éventuels accidents entre eux, tout seuls ou leur consommation d'espace). En revanche leur intérêt repose sur leur contribution à la mobilité sans nuisances, donc en particulier comme substitution à des déplacements qui auraient pu être faits avec des modes nuisants. Mais, on peut s'interroger sur la réalité de cette substitution.

Les circulations douces ont leurs partisans et leurs détracteurs qui se différencient surtout sur les modes de vie qui accompagnent ces modes de déplacement. Il faut essayer ici sereinement d'en mesurer les impacts économiques et leur contribution au développement durable. On peut tout d'abord constater la diminution forte de l'usage du deux roues et de la marche à pied (de près de 10 % des flux constatés en 1970 à moins de 3 % aujourd'hui) malgré le capital de sympathie de ces modes de déplacement. Peut-être faut-il nuancer ce constat en rappelant la situation de 1970 avec un plus faible taux de motorisation et un usage très important, surtout parmi ceux qui ne possédaient pas de voiture de cyclomoteurs considérés alors comme des deux roues légers ? Aujourd'hui, il faut aussi évoquer le deux roues de loisir, pratiqué par les urbains, mais bien souvent en dehors des villes, avec des vélos et des tenues spéciales et dans un seul but sportif ou de détente sur des circuits sans autre destination que le déplacement. Le deux-roues urbain reste rare et la marche à pied de courte distance, bien souvent exclusivement pour rejoindre un mode mécanisé. Dans ce sens, la substitution deux roues ou marche pour la voiture ou le transport collectif n'est pas très pertinente car pour une personne donnée les plages de recouvrement des distances parcourues sont fortement disjointes.. On trouvait ce principe de substitution dans les Plans de Circulation des années 70 (cf les brochures de la division urbaine du SETRA – Service d'Etude Technique des Routes et Autoroutes – de 1975 sur les dimensionnements de voiries et d'infrastructures pour cycles légers) et on le retrouve dans les Plans de Déplacements Urbains où beaucoup interprètent l'obligation de la Loi sur l'air qui les a institués de « diminuer la circulation automobile » en « partage de la voirie ». Le PDU de la région Ile de France a comme slogan : « chacun sa voie ». On peut donc imaginer le développement de programmes de pistes cyclables le long des voiries automobiles en parallèle avec les couloirs autobus et en concurrence dans la largeur des voies avec les rangées d'arbres et les terrasses de café. C'est une approche par l'offre d'infrastructure bien typique des démarches d'ingénieurs, mieux que rien du tout, mais insatisfaisante car dans une ville conçue pour l'automobile, les distances de déplacement, l'environnement de ces déplacements seront toujours inadaptés aux circulations douces sauf pour une part marginale de la population que quelques aménagements de qualité inciteront, s'ils se trouvent dans la plage de distances et de confort où les deux sont compatibles, d'abandonner leur voiture pour des trajets courts pour utiliser de façon longue un deux roues ou marcher à pied.

De plus cette cohabitation des piétons et des deux roues et de la ville automobile est toujours un problème, même avec des aménagements de qualité. Prenons deux exemples.

D'abord la « rue piétons », créée dans les années 70 à Rouen et Grenoble en référence à des cas étrangers (cf Cas français de rue piétons IRT). Elles étaient présentées par leurs promoteurs comme le retour du piéton en ville. En fait, dans la plupart des cas, ces aménagements d'hypercentre s'appuyant sur un décor historique et voués au commerce exceptionnel, n'échappait pas à un système urbain construit essentiellement sur la voiture. 80 % des usagers de ces voies étaient venus des quartiers périphériques en voiture ; avaient garé cette voiture dans un parking péricentral, pour enfin parcourir quelques centaines de mètres à pieds. Cette politique a surtout, dans la plupart des cas confirmé le rôle central du centre ancien que les habitants de la périphérie avaient tendance de plus en plus à contourner.

L'autre cas est celui du deux roues qui dans une ville où les aménagements propres n'ont été que surajoutés à la voirie pose de gros problèmes techniques. La ville nouvelle anglaise de Stevenage avait commencé à créer un réseau piéton-cycle totalement dissocié de la voirie automobile. Cette disposition a été transposée dans les villes nouvelles et nouvelles urbanisations françaises : Créteil, Cergy, Evry, Ivry... avec le même radicalisme. Il en résulte un réseau un peu triste, mal entretenu, pratiquement illisible avec des commerces et des équipements qui hésitent entre une façade sur route et une façade sur piste, mêlant sur une infrastructure inadaptée des cycles de nature très différentes. Le deux-roues et le piéton alors absents de la chaussée confèrent à cette chaussée un statut de voie rapide sur lesquelles les quelques piétons et cycles présents sont incongrus et en danger.

D'autres approches des circulations douces ont vu le jour à partir des années 70. Elles renversent totalement la problématique en constatant que la seule solution est un mélange pacifié des circulations et une adaptation ou réadaptation des tissus urbains à cette « rue » ou « boulevard » retrouvés. Cette hypothèse est difficile à imaginer car elle paraît folle en terme de sécurité routière (le mélange du loup et de l'agneau), en terme d'efficacité et de débit, et paraît un retour en arrière vers une solution passéiste dont on a constaté progressivement la dégradation. Les premiers à imaginer ce « retournement » furent les hollandais à travers l'expérience des « cours urbaines » (« woonhof », littéralement : cour à habiter) créées dans les quartiers populaires de Delft. Des techniciens français les ont transposées alors qu'ils recherchaient des aménagements adaptés au vélos et refusaient les infrastructures lourdes de pistes cyclables séparées, irréalistes et transposées des techniques autoroutières. (cf Marie France Caralp, Véronique Granger, Marc Sauvez Edition ministère de l'Équipement, IAURP : « Les deux roues et la Ville ». Le CETUR a repris et affiné ces démarches autour de l'idée de « villes plus sûres » et de « zones 30 » pendant les années 80.

Développer des modèles ?

Développer un modèle, c'est d'abord prendre conscience des modèles implicites. Prenons deux exemples ; ce sont des modèles formels, mais qui ont pu voir le jour parce qu'ils correspondaient à des modèles fonctionnels, économiques, voire politique...

Le premier est le modèle du « grand ensemble ». Il était le « projet urbain » des années 60 à 75. Présenté essentiellement comme un projet formel, il a pu se réaliser car il correspondait aussi aux idéaux fonctionnels de l'époque, le développement de la mobilité et de la séparation des fonctions exprimée par sa monofonction habitat et sa proximité des autoroutes (le Luth à Gennevilliers, Bron-Parilly à Lyon ou Grigny la Grande Borne), c'était aussi un modèle économique, exprimant bien le monofinancement du logement par l'État suivant le carcan HLM ; c'était aussi un modèle politique de la « commune populaire » qui a permis d'accumuler ces logements sur certaines communes en les peuplant de populations issues d'autres.

L'autre exemple est celui de la rue dans les POS. L'obligation de réaliser des places de parking pour tous les logements et surfaces d'activités, empêche de réaliser des immeubles traditionnels dépourvus de ces places. Pour réaliser cette obligation les promoteurs ont dû construire des immeubles sur des « socles » de parking, surélevant les rez-de-chaussée, introduisant des rampes, cassant la continuité des programmes,... La généralisation des parkings a modifié aussi la rue ancienne, la couvrant de parkings sur rue et justifiant la construction de parkings hors voirie.

Les déplacements et le logement (ou l'emploi) sont un mode de vie qu'il faut appréhender globalement suivant un modèle fonctionnel articulant les différentes fonctions urbaines. Ces différentes fonctions ne financent pas le foncier de la même façon. Une telle ville ne peut être réalisée que si une structure publique assure la répartition et la pérennité de ces charges. Imaginons ainsi une rue urbaine sans parkings et avec des boutiques, des locaux d'activité et des espaces de loisir de proximité (le développement du tennis, du vélo, du jogging, du roller ou même de la trottinette correspondent à ce besoin de sport de proximité). Un tel projet n'est possible que par la réalisation d'opérations d'aménagement global. Ceci est encore plus vrai pour les secteurs de renouvellement urbain où le changement d'image doit être radical, donc porter au moins sur des îlots entiers. Et pourtant, on réalise de moins en moins de ZAC (Zone d'Aménagement Concerté ou autres formes d'opérations d'aménagement) parce que l'on y prendrait des risques. À ce titre, on laisse aller le développement urbain au fil de l'eau, ce qui conduit à des opérations coûteuses et organisées de façon non durable. Il faut donc relancer des « modèles urbains ».

Ces modèles ne sont pas d'abord des « projets urbains » formels ; même si la forme y est essentielle. C'est un modèle fonctionnel, qui doit correspondre aussi à une demande et des marchés, donc ayant une réalité économique et correspondant à un montage procédural et économique faisable (voir dossier « aménagement »). On pourrait dire que contrairement au « modèle urbain » rigide des années 70, il faudrait aujourd'hui

consciemment travailler des modèles variés reposant sur des montages culturels et économiques contemporains. Par exemple, c'est la politique A, B, C des Pays-Bas qui partage l'espace urbain en zones spécialisées en type de desserte. Ceci est transposable en France par la création de multipolarités (zone A) avec forte densité, emploi tertiaire, péage urbain ; puis des zones de moyenne densité et bonne desserte par les transports collectifs, et enfin des zones de relative faible densité qui organiserait les espaces les plus éloignés en recherchant à les densifier, les desservir, et à y incorporer des espaces de loisirs.

Note : Lille, Rouen, Toulouse ; trois cas d'intervention sur le rapport urbanisme/transport

(à travers des démarches parallèles de schémas directeurs, Dossiers de Voirie d'Agglomération et Plans de Déplacement Urbain)

Le principe de cette note est de pointer à travers ces documents, formalisés ou non, ou à travers les interviews des techniciens rencontrés, ce qui est dans le champ d'interférence de l'urbanisme et des transports et plus particulièrement, ce qui irait dans le sens des **objectifs** de la loi sur l'air de « **réduction des déplacements automobiles** ».

Ces objectifs ne sont pas, en fait, spécifiques aux PDU. Les objectifs affichés pour les SD de cohérence entre urbanisation et transport, d'économie d'espace et de protection des espaces naturels, voire même de diversité sociale (commun aussi aux PLH) vont dans le même sens d'une ville plus compacte et bien desservie par les transports en commun.

On retrouvera toujours un affichage de ces objectifs dans les documents d'urbanisme et de transport de ces villes. Mais, ce qui est plus complexe et qui mérite d'abord notre attention, est la traduction de ces objectifs en **parti stratégique d'aménagement spatialisé**. Cette démarche est présente dans chacun de ces dossiers et traitée de façon spécifique sur chaque site. Ce n'est pas le cas de nombreux dossiers de voirie d'agglomération examinés qui s'arrêtent souvent à des constats sans émettre de vrais diagnostics et encore moins de présenter un parti autre qu'une mise en cohérence d'un réseau de transport avec les évolutions « naturelles » de l'urbanisation considérée comme une donnée.

En revanche, si le but est bien de concrétiser un projet de ville, il faudrait exposer dans ces documents, au moins globalement, la **faisabilité** du projet. Les partis retenus face aux objectifs sont souvent assez ambitieux par rapport à des scénarios tendanciels. Il y a donc un vrai problème de mise en œuvre. La pression urbaine étant plus lente et moins forte, il n'est pas certain qu'un objectif affiché dans un document d'urbanisme à long terme se réalise. L'exemple de la Région Ile de France (SDRIF) est à

ce titre éloquent : on constate un emballement de l'urbanisation périphérique qui ne devait être que secondaire et complémentaire après une reconquête des sites dégradés de première couronne et pendant ce temps une totale absence de démarrage des sites prioritaires dit « stratégiques » parce que la faisabilité politique, technique et financière des opérations prévues qui y sont prévues dans le SDRIF n'est pas acquise. Comme, de plus, cette faisabilité repose sur une solidarité contractuelle de partenaires multiples, leur absence d'engagement dans ces documents font qu'ils restent des démarches incantatoires. L'esprit du code de l'urbanisme (art L.122-1 qui définit les SD) incite à cela car il n'évoque que l'occupation maximale de l'espace à 25 ans, donc en prévoyant large. Une réalisation partielle et très peu dense est donc parfaitement conforme légalement ; malheureusement !

L'assurance d'une mise en œuvre effective d'un projet de ville suppose d'articuler des démarches de planification long terme (SD sur 25 ans) avec des démarches opérationnelles, en particulier dans le cadre des contrats de plan successifs dont l'horizon est de 5 ans. Les deux démarches sont souvent dissociées, la démarche court terme devrait être la première tranche d'une perspective longue avec une orientation vers le but exposé dans la démarche long terme. Les démarches à 10, 15 et 20 ans devant aussi s'inscrire dans cette perspective. La façon de rédiger le plan sur 25 ans doit alors aussi amorcer l'enchaînement avec ces processus opérationnels courts.

Une démarche de planification efficace doit donc bien articuler d'une part les trois niveaux : les objectifs, le projet et sa faisabilité, et d'autre part, le long terme et les étapes de mise en œuvre courtes.

La phrase d'introduction du SD de Lille de M.Mauroy, Maire de Lille, est très significative : « Plus qu'un document de planification spatiale, il (le SD) intègre une dimension stratégique à un souci de réalisme par rapport à l'ensemble des grands projets dès à présent engagés ».

Trois villes au passé planificateur exemplaire

Depuis longtemps les villes de **Rouen, Lille et Toulouse** sont des exemples d'intervention publique sur la ville. Ce sont aussi des cas très différents de par leur position géographique dans l'espace français, de par leur croissance, leur rapport à la périphérie, la fonction de leur centre, leur mode de gestion politique et la présence ou non d'un outil ou d'une structure de gestion. Lille est une communauté urbaine équipée d'une Agence d'Urbanisme, Toulouse est un district très organisé ayant une Agence d'Urbanisme assez indépendante des structures politiques, Rouen est peu structuré techniquement et ne possède qu'un SIVOM dont la fonction principale est la réalisation d'un schéma directeur. Rouen a pourtant été un cas exemplaire par le passé avec un des premiers SDAU de France, une Ville Nouvelle, une rénovation du sud du centre ville et la première rue piétons de France. Rouen a connu une éphémère Agence d'Urbanisme disparue dans le conflit entre le centre et ses périphéries. Les trois villes ont été

l'objet de projets de transports en commun lourds depuis les années 70 ; ceux-ci se sont concrétisés de façon différente par des tramways ou métros. Les trois villes sont aussi des lieux de transit de grands itinéraires routiers et ferroviaires français et internationaux.

	ville	commune centre	%
Lille	959 234 h	172 142 h	0,18 %
Toulouse	650 336 h	358 688 h	0,55 %
Rouen	380 161 h	102 723 h	0,27 %

Infrastructures	carrefour autoroutier	transports collectifs
Lille	A 1/A 26	VAL-Métro
Toulouse	A 61,62/A 64,68/A 20	VAL-Métro
Rouen	A 13/A 28	Tramway

Dans les trois cas, une démarche est actuellement menée pour relier un schéma directeur (opérationnel à Lille et Toulouse et en cours d'étude à Rouen) et une réflexion transport, d'abord par un DVA (Dossier de Voirie d'Agglomération conduit par l'État), ensuite un PDU (Plan de Déplacement Urbain conduit par l'autorité locale d'organisation du transport, structure qui politiquement ne diffère pas beaucoup de celle qui conduit le SD). Autrement dit, ces trois cas explorent la ville comme une composante du système de transport.

Une planification urbaine antérieure débordée

Dans les trois cas aussi, on a constaté que les démarches de planification passées ont été débordées par une réalité urbaine nouvelle.

Le schéma directeur antérieur entendait gérer harmonieusement l'accueil de population et d'emplois, et entre les deux le réseau de transport. Ces schémas directeurs ont à la fois été suivis scrupuleusement et en même temps été débordés ou détournés. Ils ont été suivis lorsqu'ils prescrivaient des interdictions fortes de construire. Les plateaux agricoles Est et les massifs forestiers de Rouen ou les terres agricoles qui entourent Lille ont été bien préservées.

Par contre, les extensions périphériques possibles sans être explicitement encouragées se sont remplies au maximum et réciproquement des quartiers de faubourgs qui devaient être réhabilités : sud du centre de Rouen, est et sud de Toulouse, rénovation des quartiers centraux (et non hypercentraux) de Lille se sont dégradés, parfois en devenant des friches urbaines.

On remarque aussi une forte construction au delà des limites des SDAU. Par exemple pour Rouen, le SDAU de 1972 prévoyait une augmentation de la population de l'aire du SDAU de 100 000 h de 1975 à 1990. En fait, on ne constate un accroissement que de 15 000 h (ce qui ne s'est d'ailleurs pas traduit par une modification des règles de construction, induisant tacitement une dédensification). Par contre, on observe que dans les communes suburbaines, hors périmètre de SDAU, il y a eu un accroissement d'environ 85 000 h. Le même phénomène s'observe à l'est de Lille sur la vallée de la Marque ou à Toulouse sur toute la troisième couronne qui s'étend sur toute la Région Midi-Pyrénées : villes d'Albi, Castres, Auch, Montauban.

Un constat plus fin effectué sur Rouen (DESS d'urbanisme de Science Po pour le compte du District encadré par M.Sauvez) a montré la fragilité des consignes du SDAU de 72 cela se traduit par le ratio de m² d'espaces naturels consommés par rapport à l'évolution de la population :

$\Delta \text{ m}^2/\Delta \text{ population}$	Minimum	Maximum	Moyenne sur les valeurs positives	Moyenne totale	Ecart-type
1970-1980 (en m ² /h)	- 4 814	4 363	641	206	1 084
1980-1990 (en m ² /h)	- 485	5 201	508	324	820

Ce tableau montre la dispersion des effet d'un même SD sur des sous territoires (Communes) et pendant la deuxième période un certain effet de la politique du SDAU puisque l'écart-type maximum est passé de 1725 m² à 1328 m² malgré une conjoncture très favorable à la maison individuelle. Les plus fortes consommations d'espace ce sont aussi certainement passées à l'extérieur du périmètre de SDAU ici considéré. Il est aussi certain qu'il ne faut pas uniquement tenir compte du numérateur, les résultats tiennent aussi compte d'une forte décohabitation. Une baisse de population dans le parc existant accentuant le résultat au delà de la consommation unitaire des nouvelles constructions. Pour étudier les nouveaux phénomènes urbains, il faut donc prendre des paramètres de plus en plus complexes (la taille des ménages devenant une donnée essentielle) portant sur le stock de logements et plus seulement sur le flux annuel.

Ce que devrait dire un document d'urbanisme et de transport

Afin d'analyser les trois cas, rappelons ce que devrait contenir le champ de l'interférence des politiques d'urbanisme et de transport. On peut l'étudier par strates allant des conséquences aux causes et nous vérifierons suivant ces strates le contenu des les trois cas étudiés.

– Première strate : **lutte contre l'étalement de la tache urbaine** et principalement recherche d'une concentration autour des axes de transports collectifs. Cette strate est essentiellement régaliennne. Elle

intègre aussi les règles d'urbanisation autour des infrastructures de liaison interurbaines qui desservent ou tangent les agglomération. On sait que ces infrastructures induisent des urbanisations périphériques car elles sont utilisées par les périurbains. Inversement on peut en interdire l'accès à ces derniers pour leur permettre d'assurer leur fonction première sans être saturées.

– Deuxième strate : souhait d'un **renouvellement en priorité de la ville existante** (habitat ancien et friches industrielles) et de la restructuration des banlieues périphériques (ville émergente)

– Troisième strate : plus en détail, la contribution à la création de programmes plus denses sans être massifs, la redensification de l'existant, la construction le long des lignes de transports en commun, la restructuration des corridors de sortie de ville dans les faubourgs de première couronne et des tissus urbains qui les accompagnent, dont les grands ensembles et au contraire dissociation des réseaux de transports interurbains des tissus environnants pour ne pas créer d'aspiration vers la périphérie. Dans cette strate, nous regrouperons tout ce qui est **définition spatiale et architecturale des projets urbains**.

– Quatrième strate : **implication dans la faisabilité économique-politique des opérations** de restructuration des faubourgs d'une part et des tissus lâches périurbains d'autre part.

– Cinquième strate : si cette faisabilité économique suppose la création d'équipements et d'aménités particulières pour rendre attractifs ces tissu urbains qui ont perdu ou vont perdre leur attractivité : **réalisation d'espaces publics, de certains services**, des programmes très typés et aidés posés de façon stratégique pour guider les investissements...

– Sixième strate : la mise en œuvre ainsi des aménités qui conditionnent les programmes qui eux-mêmes restructurent la ville est une tâche lourde qui supposent un **partenariat contractualisé sur un projet de collectivités de plusieurs niveaux**.

On pourrait rajouter une septième strate qui évoquerait le détail des réalisations urbaines. On sait l'importance de la micro organisation des parkings, des circulations douces, de l'aspect des bâtiments. On peut cependant considérer que cette strate, malgré son intérêt, est du ressort d'une autre échelle de conception.

C'est ainsi une démarche en six étapes qui conduit des objectifs à la concrétisation. Traditionnellement la planification affiche des projets sur les deux premières strates car il est convenu implicitement que les initiatives privées et les étapes ultérieures parachèveront la réalisation. Le contexte actuel fait que l'initiative publique doit aller plus loin. Dans les cas présents, à l'initiative des collectivités locales et de leurs techniciens, on est effectivement allé plus loin (en opposition souvent avec la « doctrine » officielle). Mais, on montrera que ce n'est pas encore toujours suffisant.

* * *

Regardons donc à propos de ces trois cas la façon de traiter le rapport urbanisation/transport :

Gérer les espaces situés au delà du périmètre de l'agglomération

Les schémas directeurs traditionnels ne s'aventurent pas au delà de leur territoire. Pourtant, bien que le processus politique du SD soit une action commune aux communes du territoire du SD, pour elles-mêmes, à partir du constat que des phénomènes urbains essentiels se situent à l'extérieur de ce territoire, le schéma doit en parler. Mais le SD peut-il agir sur un phénomène déterminant pour l'agglomération, mais qui mécaniquement lui échappe ? Un dispositif doit être mis au point. Ce pourrait être une régulation par l'État (seule autorité supra-agglomération) arbitrant entre les projets d'une agglomération et les projets de la couronne de communes, organisées ou non, qui l'entoure. Ce dispositif est théorique ; il supposerait que simultanément ces espaces, en et hors agglomération, expriment simultanément un projet sur leur propre territoire, ce qui est très improbable. S'il n'y pas de projets simultanés, le préfet (représentant local de l'État opposerait à une agglomération une hypothèse de projet issue de ses services, mais qui serait dénoncée rapidement par les intéressés. Il n'y a alors pratiquement comme seule hypothèse qu'une négociation entre les représentants de l'agglomération et ceux de son entourage. Les résultats de cette négociation, exprimés dans le SD seraient les hypothèses de départ. C'est ce que l'on trouve dans les SD de Lille et de Toulouse informellement. Le cas de Lille est intéressant car à la fois les extérieurs du SD se situent en Belgique (et conduisent à une planification transfrontalière qui ne peut être enfermée dans les règles du droit français) et en même temps les territoires situés au sud (le bassin minier longuement évoqué dans le SDAU précédent) et au sud-est d'une grande qualité paysagère, donc très attractifs, dans une métropole au paysage assez limité. Ces espaces extérieurs sont un enjeu fort pour l'agglomération. Dans le cas de Toulouse, l'espace d'extension représente pratiquement la totalité de la région Midi-Pyrénées.

Le SD de Toulouse parle d'un « système urbain polycentrique » gérant « l'espace urbain régional de proximité » reposant sur les villes moyennes. Il précise : « seule la prise en compte – tant urbaine que sociale, culturelle et économique – des trois territoires concentriques constitutifs de la Région-Métropole donnera véritablement toute sa cohérence au Projet d'Agglomération ». Le schéma directeur de Toulouse insiste aussi sur la nécessité d'inscrire cette métropole dans les réseaux de transport européens. Il n'y a là aussi un vrai débat sur le rapport de l'aire urbaine de Toulouse, son espace d'extension régional et le réseau interurbain d'autoroutes et de voies ferrées qui entoure Toulouse.

C'est aussi l'identification d'une autorité publique qui peut négocier sur des variantes de développement entre une concentration accrue sur Toulouse, un éclatement sur les Villes moyennes qui entourent Toulouse ou encore une dispersion incontrôlée. Ces hypothèses ont une interférence en terme de transport régional, d'espaces verts, d'habitat...

compétences normales d'une Région. Par contre, le Code de l'Urbanisme ignore cette réalité et ne prend bien sûr pas en compte ses conséquences. Il évoque vaguement que le SD prend en compte les programmes de l'État et des collectivités locales, sans que les notions d'intérieur/extérieur, de négociation... n'apparaissent.

Dans le cas de Rouen, le développement anarchique du périurbain est théoriquement pris en compte dans la DTA (Directive Territoriale d'Aménagement) de la Seine élaborée à l'initiative de l'État. La basse Seine est une des conurbations les plus denses de France, mais reposant sur un habitat très dispersé sur des villages. La DTA doit certainement traiter des grands projets nationaux : ports, liaisons ferroviaires ou autoroutières, grands espaces naturels... ; elle a du mal à écrire des consignes sur la dispersion du périurbain, alors que c'est dans ce document seulement que l'on peut les écrire.

Construire autour des liaisons interurbaines ?

Ces villes sont traversées par des liaisons nationales du type autoroutières. De la même façon sont actuellement réalisées des liaisons ou des contournements d'agglomération dans de nombreuses villes françaises : Angers, Brive, Avignon, le Puy... Ces légitimes liaisons, qui doivent échanger avec la ville, ne sont-elles pas l'occasion de développements périphériques d'urbanisation ? Individuellement, un ménage qui s'installe loin du centre, mais à proximité d'un tel axe conservera un accès facile au centre. C'est ainsi apparemment que, sans augmenter ses temps de transport les périurbains habitent de plus en plus loin. Remarquons aussi qu'ils restent dépendants du centre ; une autre stratégie aurait pu être la Ville Nouvelle, éloignée, mais autonome. Il serait essentiel que chaque fois que l'on réalise une telle infrastructure, on mette en œuvre parallèlement un schéma de Secteur de la portion de territoire qui entoure l'infrastructure ou située entre cette infrastructure et la ville. À cela, les routiers répliquent en disant que le temps de réalisation de la voie ne leur permet pas de perdre du temps à obtenir un consensus sur un plan d'urbanisme et qu'ils ne peuvent pas soumettre une voie interurbaine à un débat local. Position dangereuse lorsqu'elle se généralise !

Sur ce point, des villes comme Hambourg ou Copenhague sont très exigeantes ; il n'y a aucun contact entre ces liaisons et les villes et il existe une inconstructibilité totale sur une grande largeur autour des voies. Ceci n'a rien à voir avec l'article L.11-1-4 du CU sur les entrées de ville qui ne gère que l'aspect visuel de ces entrées et non la conception urbaine des morceaux de ville.

À Toulouse, un écologiste (présentation publique du PDU) encarté m'a fourni un alibi fort pour sa revendication d'utiliser gratuitement l'autoroute passant derrière chez lui : « j'en subis les nuisances, donc, je dois y avoir accès ».

Les concepteurs de ces voies laissent planer l'ambiguïté entre les deux fonctions de la voie et multiplient les accès locaux et ont des politiques pas très claires vis à vis des péages.

Dans le SD de Lille, on lit une démarche claire dans ce domaine avec des grands contournements de ville déconnectés par rapport aux futures urbanisation. Ceci n'a pas été sans problèmes par rapport à des Communes périphériques qui supportaient le trafic sans avoir d'accès et de possibilité de développer des zones d'activités économiques.

Les débats sur le SD et le PDU de Toulouse tournent autour de ce sujet. Cependant, une étude récente : « perspectives villes AUAT et INSEE de septembre 98 » indique que les Communes situées le long des infrastructures (moins de 5 km) ont une croissance semblable à celle de la totalité de l'agglomération (+2,8 % / an sur l'aire urbaine), alors que les communes de cette grande couronne urbaine ont une croissance souvent bien supérieure (jusqu'à 4,8 % / an). Cela veut seulement dire que ces voies sont des catalyseurs de développement périphérique. Celui-ci ne se fait pas de façon concentrée le long d'axes, mais se disperse, ce qui est très mauvais pour la desserte par les transports collectifs et la création de polarités secondaires.

À Rouen, le sujet est très difficile. Il y a un vrai problème de continuité Nord-Sud de l'A 28. Le tracé du SDAU de 72 passe par les plateaux Est que l'on ne veut pas voir urbaniser et qui sont très difficiles à relier au centre du fait de ruptures de pente importante. La réponse normale serait la création d'une voie sans contact avec la ville, si ce n'est de façon assez distante par un échangeur avec A 13 à Elbeuf. Est-ce pour cela que l'on voit se développer des améliorations de voies existantes et des franchissements de Seine complexes qui n'ont pas d'autre avantage (tant leur coût est important) que de desservir, au passage des zones d'activités et des quartiers d'échelle communales ?

Décrire globalement la faisabilité des opérations : faubourgs, ville émergente...

Limiter les extensions périphériques et les densifier, c'est d'abord être capable de réaliser des opérations dans les sites de renouvellement ou de restructuration de la ville. Un simple affichage de cette intention dans un SD ou la limitation des surfaces des extensions périphériques pour « pousser » l'urbanisation dans ces zones de reconquête urbaine aujourd'hui ne suffit plus. Le CU dit que les SD « définissent la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport ». Ils vont donc afficher une surface à urbaniser d'après un calcul reposant sur une population à accueillir, une densité de construction et certainement une marge de manœuvre pour ne pas être frappé par une pénurie foncière en fin de période. Ce calcul est compliqué aujourd'hui par les mécanismes fluctuants de décohabitation touchant l'ensemble du stock de logements et non pas par la seule croissance de la population. L'incertitude sur le résultat de ce calcul renforce les incertitudes et pousse à prévoir de

larges espaces d'extension périphériques. Mais, inversement, cette large ouverture, si elle rencontre un marché, conduit à une faible densification que rien ne vient contrôler sur les 25 années de mise en œuvre du SD.

Il faut d'abord remarquer que la « demande » de logements ou de locaux d'activités est très fluctuante. Elle est surtout faite de décohabitation et de desserrement ; les ménages ou les entreprises préférant rester où ils sont s'ils n'ont pas un produit adapté. Ceci est renforcé dans la ville contemporaine où les ménages et entreprises sont très mobiles par rapport à un environnement qui devient de plus en plus contrasté. Il y a des quartiers choisis et des quartiers subis.

Il y a donc des quartiers dégradés que l'action publiques doit reconquérir à la fois pour ne pas laisser leurs habitants dans des espaces de non réussite parce que pas diversifiés ; à la fois parce que ces quartiers font partie de la ville (existence de transports, de logements, d'habitat, d'équipements... dont il faut renforcer la valeur) et parce qu'ils représentent aussi un potentiel de constructions neuves qui sur le moyen long terme est moins coûteux globalement que la consommation d'espaces naturels périphériques.

Mais pour réaliser ce renouvellement de la ville, il faut préalablement effectuer d'importants travaux de requalification. Or, bien souvent ces quartiers ou communes ne peuvent plus les faire du fait même de la dégradation dont ils sont l'objet. Leur environnement souvent dégradé est aussi impropre à attirer les nouveaux investissements qui en général se font « par le haut » (les personnes solvables veulent non seulement se loger, mais aussi avoir aussi au moins l'impression d'effectuer un placement ; la consommation d'espaces périphériques est non seulement peut coûteux au départ, mais aussi assez valorisant).

La requalification de ces quartiers suppose donc des préalables lourds : une stratégie reposant sur des investissements importants, donc presque forcément partenariaux, avec un projet difficile à concevoir. Une telle démarche est donc consubstantielle à une démarche de SD et / ou de PDU.

Pourtant ce « chapitre » de ces procédures ne semble pas traité, ni en terme de projet, ni en terme de stratégie de réalisation, ni en terme de contractualisation partenariale...

Ainsi, Lille constate que la réalisation de la deuxième ligne de métro au cœur même de la « ville renouvelée » pose de gros problèmes car l'ouverture de ces stations, en renchérissant légèrement le prix des terrains et en élevant la densité place ces territoires en dehors de tous marchés locaux (à part les 20 % de logements sociaux, presque hors marché).

Rouen à la veille de lancer une deuxième ligne de tramway desservant des friches urbaines qui doivent (dans le futur SD en cours d'élaboration) être une priorité de reconquête à la fois pour la ville centre que pour limiter la consommation d'espaces périphériques, se pose la même question : quelles constructions, pour qui, sur quel marché.. ?

Toulouse a pour sa part assez bien réussi ces dernières années une reconquête de son hypercentre. Un patrimoine historique exceptionnel, le métro, des rénovations de qualité en ont été les ingrédients. Par contre, la Commune de Toulouse s'interroge beaucoup sur les moyens de reconquérir ses faubourgs (qui, à Toulouse se trouvent dans le périmètre communal) traversés par des infrastructures, abritant des grands ensembles, subissant une forte désindustrialisation...

Dans chacun de ses cas, la question est bien posée ; par contre la réponse est à venir. Les procédures SD et PDU ne peuvent ignorer ces sujets. Les procédures opérationnelles sont trop ponctuelles dans l'espace et dans le temps pour bien gérer ces problèmes.

L'autre quartier sensible quant à sa restructuration et son rapport aux infrastructures de transport est le périurbain existant. Si ces tissus ne veulent pas se dégrader, il faut qu'ils se restructurent en se densifiant, en interne et acquièrent leur autonomie par rapport aux centres principaux. Ce thème est évoqué dans le SD de Toulouse à travers le renforcement des villes moyennes de la « métropole régionale » ; il n'est pratiquement pas cité ailleurs pour ce qui est la deuxième couronne de banlieue. Est-ce une façon d'exorciser ces tissus urbains que l'on rejette de nos catégories de réflexion.

Le partenariat nécessaire pour la faisabilité des opérations de restructuration des faubourgs et du périurbain devrait être évoqué dans ces documents. Le SD de Toulouse évoque ce partenariat et le principe d'une évaluation continue de la mise en œuvre par ce groupe d'acteurs.

* * *

L'examen de ces cas nous montre bien que les acteurs de terrain très sollicités par la planification concrète d'une agglomération dans une conjoncture difficile utilisent bien une approche suivant les strates décrites plus haut. Cependant, encadré par le contexte rigide des lois d'urbanisme, ils ne peuvent manifestement pas aller aussi loin qu'ils le souhaiteraient dans la mise en œuvre d'une planification stratégique.

B.5 – La planification et les territoires urbains

La planification est une intervention publique en amont des actions sectorielles. Ce dossier s'inscrit donc comme une introduction aux dossiers opérationnels transports, foncier, aménagement, logement,... Par la planification se font des prévisions et des programmations. C'est donc aussi un dossier essentiel pour la prise en compte du développement durable, car la planification est une activité publique, transversale, prospective agissant sur des territoires a priori assez grands avec une volonté de relier des objectifs globaux avec des actions locales concrètes, ce qui devrait aussi intégrer chacune de ces échelles et les rapports entre les collectivités publiques qui en sont responsables.

Ce dossier examinera comment les enjeux d'organisation urbaine qui doivent répondre aux enjeux de développement durable peuvent être mis en œuvre par la planification. Cette planification n'a pas de finalité en elle-même. Elle sert surtout à prévoir et préparer les opérations qui seront effectivement réalisées. Ce dossier ne peut donc pas totalement être envisagé sans le suivant décrivant ces démarches opérationnelles. On ne peut pas non plus dire que la planification se situe uniquement en amont des opérations car, dans le contexte nouveau où il ne suffit pas qu'une opération soit programmée pour qu'elle se réalise effectivement, il doit y avoir un aller-retour permanent entre la planification et l'opérationnel, la planification pouvant être aussi considérée comme organisation publique des conditions opérations souhaitables.

Ce rapport entre opérations et planification est nouveau. Il dérange des pratiques anciennes qui faisaient de la planification une démarche descendante et emboîtée par laquelle la (ou les) puissances publiques déterminaient ce qu'il fallait faire sur des territoires de plus en plus petits, pour des temps de plus en plus rapprochés, en ne se souciant de la faisabilité qu'au niveau final opérationnel. L'ampleur des besoins et des rythmes de constructions faisait que toute opération programmée en amont se réalisait tôt ou tard. Aujourd'hui, l'aléas de la faisabilité fait qu'un plan amont réalisé uniquement de façon partielle le dénature complètement, soit parce qu'en étant incomplet il n'a plus de cohérence, soit parce que les opérations qui se font ne sont pas prioritaires et que les opérations prioritaires restent en projet. L'espace ainsi inachevé ne reste pas vide et les « trous » laissés par ces opérations non réalisées se remplissent ultérieurement avec les seules opérations faisables. On assiste alors à une dérive de l'acte même de planifier. Cette dérive conduit certains à douter de la possibilité de planifier. Nous proposerons au contraire une démarche qui à la fois affirme l'importance de planifier des opérations

nécessaires pour le développement durable et en même temps travaille à construire la faisabilité de ces opérations. Ce nouveau volet de la planification rejoint en fait des démarches antérieures que l'on appelait plutôt « programmation ». On ne préconise pas ici un retour en arrière, mais en s'inspirant de ces époques ou par l'aménagement du territoire national, régional et des aires métropolitaines, on agissait pour construire le local. Dans ces démarches, l'acteur de la planification était souvent l'État. Aujourd'hui la démarche est plus complexe car elle associe un plus grand nombre d'acteurs. Elle est aussi plus stratégique car on doit passer du « faire » à un créer les conditions du « faire-faire ».

Ce thème a eu un succès certain avec la planification socio-économique en face de la généralisation du développement industriel, surtout quand il a fallu après la guerre reconstruire l'appareil industriel ; il a aussi été déterminant avec la généralisation des documents d'urbanisme par la planification spatiale, depuis les années 70 ; chaque Commune urbaine étant dorénavant dotée d'un Plan d'Occupation des Sols. Les démarches de Plan État-Région ont aussi fait avancer la réalisation des grands équipements par des programmations sectorielles quinquennales.

C'est aussi un terme en questionnement. La planification nationale a perdu sa force de grand débat socio-économique. Les documents d'urbanisme locaux semblent n'être devenus que des règlements d'urbanisme et avoir perdu leur capacité de porter des projets ; ils paraissent même n'être plus très utilisés au niveau des agglomérations (schémas d'Aménagement et d'Urbanisme : SDAU ou SD suivant les années). En particulier, la dérive réglementaire évoquée ci-dessus et leur manque d'effet sur l'opérationnel pose problème car, dans une période de moindre pression immobilière, ce n'est pas forcément en interdisant les opérations que l'on ne souhaite pas que l'on fait surgir les opérations souhaitables. L'articulation entre la planification, l'opérationnel et l'action foncière (traités dans le dossier suivant) est un maillon essentiel d'un développement durable. La tradition française des documents d'urbanisme mise au point par des juristes dans une période de croissance est décalée par rapport à cette exigence. La Loi Solidarité et Renouveau Urbain votée le 13 décembre 2000 en fait le constat et souhaite la relance d'une planification stratégique (même si elle reste très proche dans ses mécanismes des mécanismes de 1967 en ignorant souvent les mécanismes de montages, de faisabilité et de partenariats nécessaires à la bonne fin des opérations les plus significatives du développement durable). La loi LOADDT (Loi d'Orientation et d'Aménagement Durable du Territoire) propose à la fois une méthode de planification en amont des plans quinquennaux à travers les « Schémas de Services Collectifs » et ouvre le débat des Contrats de Territoires : agglomérations, « villes », pays,... Ces démarches sont encore balbutiantes. Les acteurs locaux pointent les absences d'homogénéité entre ces deux procédures en termes de périmètres, de temporalités et de démarches. Cependant, diverses expériences locales témoignent de volontés spontanées et autonomes de planifier globalement l'aménagement interne des territoires et les interférences avec les territoires environnants.

En particulier, on sera très sensible ici aussi à de nouvelles approches souvent informelles par lesquelles les territoires urbains souhaitent s'organiser avec les espaces ruraux ou semi ruraux qui les entourent, souvent au delà des périmètres institutionnels qui limitent les villes et à l'intérieur desquels agissent les procédures décrites ci-dessus. On citera le cas des Parcs Naturels Régionaux qui introduisent contractuellement ces rapports. Ces rapports pourraient se traduire à l'avenir dans des « contrats agriurbains » que les Schémas de Services des Espaces Naturels et Ruraux introduisent. On posera aussi, à titre d'exemple, le problème de l'utilisation des boues des stations d'épurations. Ce cas illustre parfaitement un rapport matériel problématique entre les espaces urbains et les espaces ruraux.

Ce dossier abordera d'abord les significations diverses et les évolutions de sens du terme « planification ». Les ambiguïtés et les interprétations des diverses instances et l'absence d'articulation entre les différents niveaux de planification et de leurs échelles étant un obstacle à la mise en œuvre d'une planification efficace.

Deux notes en fin de dossier éclaireront surtout le rapport des milieux urbains avec les territoires naturels et ruraux qui les entourent : l'une porte sur les contractualisations de fait dans le Parc Naturel Régional du Lubéron et l'autre sur l'utilisation agricole des boues des stations d'épuration

I – Les divers sens du terme « planification »

Le terme de « planification » dans le domaine de l'aménagement spatial peut revêtir plusieurs significations. Ce foisonnement entre diverses significations de la planification renvoie surtout à plusieurs échelles auxquelles elles s'exercent. On décrira ci-après chacune d'elles en notant la difficulté de les articuler.

Certains appellent planification (suite aux travaux entre autre de Claude Gruson, ex directeur général de l'INSEE) le résultat de **grands débats entre acteurs socio-économiques** sur les grandes options de développement national (et se traduisant concrètement par des choix sur les taux d'intérêt, la fiscalité, le niveau des investissements publics...). Ces grands débats, nationaux jusque dans les années 80, cherchent aujourd'hui à se reconstituer aux niveaux européens, national et régional autour des grands enjeux du développement durable : effet de serre, grands équipements d'infrastructure, implantation de grandes entreprises internationales, réglementations et régulations sociales, fiscales et monétaires, déséquilibre démographiques et économiques...). Cette planification n'a pas de rapport direct avec les territoires sauf si par ses orientations elle offre des données qui s'imposent aux démarches de planification endogènes des

territoires, ce qui était le cas dans une perspective de développement industriel et urbain après la guerre et qui pourrait le redevenir avec les exigences de développement durable, après une période de planification territoriale pratiquement purement endogène.

D'autres appellent planification essentiellement le **contrat de plan État-région** (actuellement le 12^e Plan sur 2000-2006) qui programme pour 5 ou 6 ans les aides de l'État ou de la région à de grands équipements. Cette programmation repose sur une analyse de conjoncture économique et sociale de la période concernée, réalisée par les services du Plan. Ce n'est plus cependant une véritable programmation socio-économique avec les partenaires et s'imposant à eux. Lors des plans précédents, l'exercice consistait essentiellement en une programmation sectorielle descendante après une répartition des crédits disponibles entre les ministères techniques pour les équipements les plus urgents pour chacun d'eux. Il repose, depuis la LOADDT, sur une méthode plutôt remontante, consistant à identifier de façon centrale des objectifs à travers des « services collectifs » à assurer et à hiérarchiser localement les opérations à aider en fonction de cette demande en comparant les projets concernés en terme de qualité globale de réponse apportée. Il inclut depuis le 12^e Plan aussi des aides à des territoires : contrats d'agglomération, de pays, de ville (au sens quartiers dégradés). La méthode est nouvelle et déroutante à la fois parce que ces territoires ne sont pas toujours bien organisés institutionnellement et parce que l'échelle de ces intercommunalités impose de ne plus simplement réfléchir en programmation d'opérations isolées, mais en approches globales associant des interventions ponctuelles et leurs externalités sur le reste du territoire. L'exercice réalisé en 2000 avec 14 villes par la DATAR avec l'Association des Maires des Grandes Villes de France en a montré la difficulté et renvoyé à la spécificité de la conjoncture spécifique de chaque ville.

Enfin, il apparaît une autre signification du mot planification, celle du Code de l'Urbanisme, qui, par des **plans d'urbanisme**, définit le droit de construire sur chaque parcelle. Cette démarche réglementaire, d'abord assurée par les services de l'État jusque en 1982, est aujourd'hui décentralisée. Ces documents ont été réalisés à partir des années 70 et la presque totalité des territoires urbains possèdent aujourd'hui de tels documents au niveau communal. (Le POS, Plan d'Occupation des Sols. C'est au niveau de la commune que se délivrent les autorisations). La loi de 1967 qui définissait ces documents prévoyait aussi des documents d'agglomération. Ceux-ci ont été rarement réalisés ou ont perdu souvent depuis tout contenu. L'échelle d'agglomération n'étant pas celle à laquelle se délivrent les autorisations, les documents de cette échelle devenaient de superPOS ou disparaissaient. La pratique des agglomérations organisées (c'étaient les communautés urbaines et/ou les agglomérations dotées d'Agences d'Urbanisme) a montré l'intérêt de documents stratégiques d'agglomération d'un type nouveau. La loi SRU votée en décembre 2000, dans ses attendus, constate cette évolution et affirme l'importance de telles démarches pour la solidarité et le renouvellement urbain (d'où le titre SRU) afin de prendre en charge les objectifs de développement durable qui s'expriment et s'arbitrent à cette échelle. Mais les documents que la loi

proposent restent très liés au droit des sols et expriment de façon trop elliptique les enjeux de développement durable pour être vraiment applicables. La faisabilité des projets et les « jeux de rôle » des acteurs locaux et globaux agissant sur ces territoires ne sont pas assez mis en avant, pas plus que les moyens des divers partenaires privés et publics pour réaliser ce que pourrait être un projet socio-économique de développement durable du territoire. Comment en effet afficher, par exemple, une politique de renouvellement urbain de tissus dégradés centraux et de freiner des extensions périphériques sans associer le réglementaire et le financier, alors que la logique de la demande, exprimée par les marchés, conduit à la politique inverse ? Au moment où localement dans les schémas d'Agglomération, les acteurs découvrent que l'on peut, en articulant une politique réglementaire et des solidarités financières, décaler la logique de ces marchés afin de les rendre « vertueux », la proposition dans des documents juridiques d'opérations sans affichages des moyens de leur réalisation paraît dérisoire. On peut même montrer que cette segmentation entre droits et moyens crée une situation où face à la pression de la demande « au fil de l'eau » les documents d'urbanisme les plus volontaires deviennent intenable, entraînant leur révision, en faisant des documents « glissants » donnant l'illusion de la planification, équivalents à l'absence de planification.

Ce constat de trois niveaux de planification (correspondant artificiellement aux compétences de trois ministères et à trois logiques professionnelles) enferme chacun dans la certitude de faire de la « planification ». Ne serait-il pas urgent de mettre ces trois niveaux en correspondance, ce que font les acteurs de terrain les plus dynamiques ? Que les grandes planifications socio-économiques fassent des choix entre fonctionnement et investissement, investissement productif, protection sociale et consommation à partir d'observations locales ; que la machine réglementaire soit attelée à la programmation afin de rendre crédibles les opérations que les documents d'urbanisme autorisent et que ces opérations se substituent à celles que l'on ne souhaite pas ; que les visions longues de protection et de constitution d'armature de territoire s'articulent avec la phase de programmation à 5 ans, horizon court et opérationnel de chaque acteur urbain,...

La méthode des « Schémas de Services Collectifs » illustre cette façon de procéder et retourne les pratiques trop sectorielles des services de l'État, ministère par ministère. Ceux-ci ont hérité d'une période où il fallait « faire » dans l'urgence, avec une faible attention aux externalités des actions et au contexte dans lequel elles s'inscrivaient et qu'elles modifiaient. Les méthodes de diagnostic et d'évaluation des schémas de Services devraient conduire à s'interroger sur les liens entre la nature des réalisations et les services auxquels ils répondent : une zone d'activité crée-t-elle forcément des emplois ? une route de l'accessibilité ? des logements sociaux de l'accueil social dans le logement ? les espaces naturels et ruraux participent-ils obligatoirement à une alimentation de qualité et à la qualité des paysages et des loisirs ? ces questions méritent d'être posées.

La planification mérite ainsi d'être profondément renouvelée. Elle doit s'inscrire dans la planification socio-économique dorénavant remontant

jusqu'au niveau européen en se fondant sur l'aménagement du territoire. Cet aménagement des territoires doit descendre sur les territoires les plus petits en s'associant (ou plutôt en se réassociant, car nous montrerons que c'était le cas jusqu'aux années 70) à l'urbanisme réglementaire.

II – La planification spatiale issue de la Loi d'Orientation Foncière de 1967

Dans ce chapitre, nous analyserons le contenu du cadre de planification territoriale proposé surtout par la Loi d'Orientation Foncière de 1967 et peu modifiée depuis dans ses méthodes et finalités, malgré la décentralisation et l'évolution de l'économie des opérations que les documents d'urbanisme entendent encadrer.

La planification spatiale en France est bien définie depuis la Loi d'Orientation Foncière de 1967. Elle repose essentiellement sur un édifice juridique qui sur des échelles emboîtées de plus en plus petites conduit à **donner ou refuser des droits à construire**. C'est apparemment un dispositif principalement régalien.

Il se fonde sur un certain nombre de principes énoncés dans la partie législative du Code de l'Urbanisme et s'exerce suivant des procédures bien encadrées dans la partie réglementaire. La philosophie de base de ces démarches consiste à penser qu'en encadrant strictement les règles de constructions neuves (le permis de construire ne porte que sur l'aspect extérieur du bâtiment et sur l'affectation des surfaces créées) on peut assurer le respect des principes et engendrer par contre coup des opérations dont les documents offrent les droits de construire.

La planification spatiale ne se veut **pas économique**. Elle n'intervient pas dans l'économie de la construction et de l'aménagement et à ce titre ne se soucie pas de la réalité des droits à construire affichés, pas plus qu'à l'économie globale des projets : fiscalité locale, solidarités des acteurs ou autres intervenants potentiels dans la faisabilité des opérations. Elle repose surtout sur des mises en cohérence fonctionnelles comme le dimensionnement des réseaux de transport ou d'assainissement en fonction des capacités constructives nouvelles.

La qualité logique de l'édifice est incontestable, et même si ces dernières années ont été agitées par la montée des contentieux de l'urbanisme réglementaire. Ceci est plus dû à un état d'esprit chicaneur de la société qu'à un manque de qualité de l'outil.

Depuis 1968, la France s'est couverte de documents d'urbanisme, principalement du niveau communal, les **Plans d'Occupation des Sols**, mais aussi sur les agglomérations principales (**schémas directeurs**)

bien que la réalisation de ceux-ci ou leur actualisation soient plus difficiles. Il existe aussi des morceaux de documents d'urbanisme sur mesure pour les opérations d'aménagement nouvelles ; c'est la procédure de « **zone d'aménagement** ». Elle comporte aussi des dimensions opérationnelles de programmation et de contractualisation qui seront examinées dans le dossier « aménagement foncier » qui suit. Pour ce qui est des droits à construire, les documents relatifs aux zones d'aménagement sont assimilables aux documents communaux dont ils constituent un sous-ensemble. La décentralisation de 1982 a transféré aux collectivités territoriales la conduite de ces documents sans en changer profondément la nature. D'autres modifications sont intervenues sans non plus apporter de changements structurels fondamentaux. L'évolution la plus fondamentale vient de l'adjonction à cette planification territoriale de planifications sectorielles ayant des effets propres ou contribuant à créer de la construction ou de l'inconstruction à travers les documents de planification territoriale auxquels progressivement ils se rattachent : les PDU (Plans de Déplacements Urbains) gèrent les réseaux de déplacements, les PLH (Programmes Locaux de l'Habitat) le logement, les SAGE l'eau,...

Il faut bien comprendre que l'existence de ces procédures très codée n'exclue pas de réaliser sur ces territoires des études ou des documents de stratégie ou de programmation indicative ou intentionnelle ayant les formes les plus opportunes par rapport à la réalité locale (on constate que les acteurs locaux réalisent des plan de références, projet de ville, schémas de structure, projet de développement,...). Inversement, il faut bien évaluer **l'importance et l'intérêt de telles procédures formalisées**. En dehors d'une procédure qui se fonde sur la Loi, il n'est pas possible d'interdire, acte ultime de l'intervention publique. Toutes les politiques de protection d'espace naturels, de sites ou de zones à risques reposent donc sur cet appareillage. On notera aussi le rôle de ces interdictions pour la conduite de politiques urbaines et tout particulièrement, on remarquera que l'affichage d'une certaine organisation spatiale est aussi à la base de l'autre droit fondamental des puissances publiques qu'est la déclaration d'utilité publique qui peut conduire à l'expropriation. Interdiction, expropriation sont deux prérogatives d'État transférées implicitement aux instances locales dès lors qu'un document d'urbanisme existe. C'est en particulier sur ce levier que peuvent s'appuyer des politiques contractuelles. Celles-ci s'exerçant entre collectivités publiques ou entre privés et publics ou parapublics portant sur la réalisation de projets dont la faisabilité est garantie par ces deux outils puissants.

Constatons encore deux caractéristiques de la planification territoriale apparues surtout depuis les années 1970. D'abord, étrangement la déconnexion entre la planification socio-économique nationale et la planification spatiale à partir de la loi de 1967. Alors que la reconstruction de l'après-guerre était fortement centralisée, fondée sur un redéveloppement à la fois économique et urbain et fortement articulée avec des grandes options d'aménagement du territoire (lutter contre la prédominance de la région parisienne, moderniser la France par des équipements lourds – aéroports, autoroutes, hôpitaux, universités,... – et par une offre abondante de logements neufs,..., voir le dossier sur « l'historique

des politiques publiques ») la loi de 1967 a refermé les territoires sur eux-mêmes en n'énonçant que des règles d'équilibre local et principalement centrées sur le droit à construire en évacuant l'économique et le social (ne parlons pas de l'environnemental qui n'était pas pris en compte à cette époque, mais de fait cette dimension était évacuée dès qu'elle avait une dimension nationale ou au moins extérieure au périmètre du territoire géré par le document). Cette caractéristique a été renforcée par la décentralisation qui referme encore plus chaque territoire sur « son » périmètre. Pour les communes, c'est alors une vision microcommunale (qui en France correspondent souvent à des quartiers de ville) qui peut s'opposer à une vision de ville (au sens toujours d'agglomération), c'est aussi pour les documents d'urbanisme d'agglomération une fermeture sur le périmètre urbanisé alors même que à la fois les espaces naturels et ruraux et les réseaux de villes qui entourent ces agglomérations sont un enjeu essentiel pour les habitants de ces agglomérations. En lisant bien les textes et surtout les plus récents, on peut y lire que la responsabilité de la prise en compte de la planification supra locale est de la responsabilité des acteurs locaux qui doivent de par la loi intégrer les exigences nationales et en cas de déficit, par l'État (en terme régalien seul, celui-ci peut avoir autorité sur une autre collectivité territoriale). Cet État a aussi pour rôle de relayer les souhaits des autres collectivités « globales » telles que les régions ou l'Europe. Dans la crainte de ne pas jouer le jeu de la décentralisation (ce que les locaux lui ont parfois lourdement rappelé avec des termes tels que « autonomie locale » qui n'apparaissent dans aucun texte de loi et qui ne correspondent à aucune réalité), on ne peut que constater que l'État et ses Services locaux ont joué ce jeu à minima (ce qui est étrange car sur des décisions relatives à des grandes réalisations telles que des infrastructures de transport, le même État s'est imposé !). On notera cependant des expériences locales émergentes qui explorent avec timidité ce champ. L'État a lancé en 1995 une procédure dite **Directive Territoriale d'Aménagement** pour exprimer ses propres enjeux sur des territoires à enjeux nationaux. Aucune n'a abouti à ce jour, pas plus que les essais de planification régionale qui restent très embryonnaires. Ces restrictions au champ de la planification se font aux détriments des enjeux globaux de développement durable, d'où l'importance d'une exploration ici de ces méthodes.

L'analyse critique des procédures de planification territoriale qui suit doit bien être cadrée. Elle recherchera si ces documents sont bien appelés à traiter des enjeux globaux de développement durable et à les décliner jusqu'à des niveaux opérationnels (qui malheureusement s'articulent mal avec eux). En aucun cas, il est fait ici la critique trop courante du fait même pour les pouvoirs publics de planifier. Ces critiques sont celles de constructeurs ou concepteurs de bâtiments qui prétendent que les règles d'urbanisme les contraignent et éliminent les (leurs) « bons » projets.

Ce chapitre traitera :

- les objectifs annoncés de la planification spatiale et la prise en compte des enjeux
- la procédure et le contrôle public et par les institutions publiques
- les mécanismes économiques contenus dans les documents d'urbanisme

Les objectifs annoncés de la planification spatiale et la prise en compte des enjeux

L'article L.122-1 du Code de l'urbanisme énonçait les objectifs que devaient intégrer les schémas directeurs (SD). Les plans d'occupation des sols (POS) devaient s'inscrire dans les orientations de ces schémas (art : L 123-1). Cet article est donc la référence en termes de planification spatiale. Il est calqué sur l'article correspondant de la loi de 67, dans sa dernière version, il reprend l'article 7 de la loi du 13.07.91 et la nouvelle loi d'urbanisme (SRU) reprend aussi les mêmes termes dans son article L. 121-1.

« Art L.121- : Les schémas de cohérence territoriale (SCOT, ex SD), les plan locaux d'urbanisme (PLU, ex POS) et les cartes communales (pour les communes rurales) déterminent les conditions permettant d'assurer :

1° Les équilibres entre le développement urbain, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, en respectant les principes du développement durable ;

2° La mixité urbaine et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte notamment de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

3° Une utilisation économe de l'espace urbain et de l'espace naturel, la maîtrise de la demande en déplacements, la limitation de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, des milieux, sites et paysages naturels et urbains, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. »

L'article L.122-1 relatif aux documents d'agglomération (SCOT) précise « qu'ils fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés ;

Au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, ils fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers.

Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger ; ils peuvent en définir la localisation ou la délimitation ;

Ils fixent les objectifs des politiques publiques d'aménagement urbain en ce qui concerne l'habitat, le développement économique, les loisirs, les déplacements des personnes et des marchandises et le stationnement des véhicules. Ils peuvent définir les grands projets d'équipements et

de services, en particulier de transport, nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs.

Ils fixent les objectifs de desserte en transports collectifs..., ils comprennent un chapitre particulier relatif à l'équipement commercial «

On remarquera que le texte ne fait pas référence aux objectifs assez proches édictés par les articles 1 et 2 de la LOADDT (Loi d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire) ni aux « schémas de services collectifs » que cette loi introduit. Ce texte s'applique néanmoins comme une législation parallèle.

Nul autre message national ne vient éclairer ce texte. Les services de l'État chargés de faire appliquer ces documents (contrôle de légalité ou juge administratifs en cas de contentieux) doivent s'y référer et ne peuvent se référer qu'à ce texte.

Quelle analyse peut-on faire de ce texte par rapport aux enjeux qui sont présentés dans ce rapport ?

Avant de rentrer dans sa logique, il faut remarquer l'ambiguïté de certains termes qui posent aux acteurs de terrains un vrai problème de légitimité lorsqu'ils s'y réfèrent. On reviendra sur le mot « équilibre ». Mais que veulent dire les mots de diversité et de mixité utilisés ici comme ailleurs de façon équivalente ? Si comme le dit l'article L.110 du Code de l'Urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences,..., les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie, les prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace », les services de l'État étant chargé du « contrôle de légalité », c'est à dire de l'application de la Loi, chaque collectivité peut faire sa propre interprétation de textes trop ambigus qui ne peuvent plus être appliqués et dont le contrôle est vain. Ceci est d'autant plus vrai qu'il n'existe aucun manuel explicitant ces formules. En revanche, le juge peut être saisi par quiconque qui estimerait que l'interprétation par une collectivité ne lui convient pas. Situation difficile pour un sujet grave car les enjeux présents sont ceux du développement durable et engage la qualité de vie et la protection de tous les français (au delà des périmètres du document d'urbanisme concerné).

Le premier constat est ainsi **l'enfermement de la planification sur le périmètre du territoire**. Il n'est pas fait référence à un territoire plus large avec lequel la commune ou l'agglomération s'inscrirait fonctionnellement et encore moins à des orientations régionales ou nationales d'aménagement du territoire. Le territoire de planification est ainsi quasiment libre de conduire des politiques de logement, d'emploi ou d'environnement de façon totalement autonome. Par exemple pour assurer la protection d'un espace naturel situé en bordure de deux communes ou pour accueillir une population donnée (par exemple dans un PLU en application d'un SCOT), chaque commune peut rejeter la contrainte en estimant que la protection ou l'accueil doit se faire sur le territoire de l'autre. Chaque collectivité appliquant strictement la loi à sa manière ne peut être poursuivie

en contrôle de légalité (et comme on verra que les services de l'État s'interdisent le plus souvent d'élaborer un « projet » de concertation ou d'arbitrage entre les deux, au final la protection ou l'accueil ne sont pas assurés, en toute légalité !). Les seuls obstacles à cela serait l'incompatibilité avec des lois nationales sur ces sujets écrites en termes suffisamment généraux pour que l'application à un petit territoire ne s'y applique que dans des situations extrêmes et par exemple traduit dans une DTA, ce qui est disproportionné par rapport à une série de petits enjeux. Cependant, l'expérience montre que c'est l'accumulation de ceux-ci qui ces dernières années ont créé les principales atteintes au développement durable.

Le second très proche est **la redondance du terme « équilibre »**. Il renvoie à un jugement socio-économique sur l'état du point d'équilibre. Des options locales peuvent faire juger l'équilibre atteint à une extrémité, d'autres de façon très éloignée. Or, si aujourd'hui les enjeux viennent le plus souvent d'écarts relatifs au sein d'un même territoire, le débat est justement l'interprétation du niveau d'équilibre acceptable. Même la phrase de la loi sur l'air sur la diminution de la circulation automobile (qui s'applique surtout dans les PDU, Plans de Déplacements Urbains) est sujette à interprétation dans ce contexte. Certains estiment que cette diminution n'est que la diminution de la croissance, d'autres qu'il faut l'interpréter comme la nécessité de mettre en place des mesures de partage de la voirie qui ont en général un effet sur la répartition modale dans le sens d'un transfert vers les transports collectifs, mais que ce n'est pas une obligation de résultat. C'est pourtant la seule suggestion de la planification territoriale écrite en terme d'objectifs et non d'équilibres à débattre. La référence au « développement durable » exprimée sans explicitations pose aussi problème. Le présent rapport développe longuement les difficultés d'application de ce principe à la ville et les diverses interprétations contradictoires qui peuvent en découler. Pour être encore plus précis sur ce sujet essentiel, si on admet que les mécanismes urbains d'aujourd'hui (voir dossier sur les enjeux) sont tels que les villes se partagent en sous-territoires très attractifs et en sous-territoires de déclin, conduisant aussi à ce que les plus attractifs attirent toujours plus et les plus en déclin ne plus avoir les moyens de sortir de ce déclin, la libre interprétation locale de l'équilibre sans qu'il y ait de consignes plus précises ou de bornes extrêmes est inacceptable. Le résultat concret de la situation est profondément la négation de la planification. En effet, on a vu sur le terrain des services estimer que tel document leur semblait incompatible avec leur interprétation de l'équilibre et ne pas avoir les moyens simplement de le dire du fait de la faiblesse des textes. Ces services expliquant que malgré cela, ils s'étaient exprimés (sans filet) en comptant sur la bonne volonté de leurs interlocuteurs pour les écouter ou pour faire naître un débat local. Mais ce n'est pas là un fonctionnement sain des institutions. Plus généralement, il n'est pas bon d'avoir ainsi un fonctionnement à vide des institutions. Il faut constater la désaffection de la démarche de schémas directeurs d'Agglomération (les instances locales communales ne souhaitant pas être soumises à une contrainte au moins apparente et les services locaux de l'État n'estimant pas nécessaire de s'épuiser à bâtir un document qui de toute façon peut être interprété comme tout et son contraire lors de

l'élaboration de documents locaux). Il en résulte aussi la multiplication de documents communaux ne s'inscrivant pas dans un document d'agglomération et devenant de fait uniquement un règlement local de construction.

La loi SRU entend enrayer la désaffectation des documents stratégiques d'agglomération en verrouillant l'ouverture de zones d'urbanisation futures s'il n'y a pas de SCOT. Le pointage de ce seul élément dévalorise les autres dimensions durables de ces SCOT qui n'apparaissent plus comme une contrainte à la planification locale.

On étudiera plus loin la façon de sortir de ce travers sans remettre en cause la décentralisation et donner un rôle normalisateur extrême à l'État. Ce débat concerne principalement les services de l'État chargés de la réglementation de l'urbanisme. Cependant, il sera présenté plus loin le fait qu'une des façons de sortir de cette situation est de se référer à l'Aménagement du territoire, aux politiques contractuelles, en particulier dans leur volet territorial.

Retenons déjà que l'explicitation plus précise des formules un peu vagues de ces articles du Code de l'Urbanisme est impérative. L'expérience anglaise des « guides lignes » sorte de guides donnés aux services de l'État et aux collectivités locales pour expliciter les enjeux nationaux est certainement à retenir. Une explicitation locale de ces règles afin d'en proposer une interprétation commune homogène pour toutes les parties du territoire est aussi essentiel. C'est aussi le rôle des services locaux de l'État, en concertation avec les représentants de toutes les collectivités concernées.

La troisième remarque constate que **cet article insiste particulièrement sur la construction neuve ou la restructuration par des constructions neuves des espaces déjà urbanisés**. Cela semble logique si les documents sont des règlements d'autorisation de construire. Ci après on montrera le faible lien qui existe entre la construction et l'accueil (du moins à l'aune des incertitudes d'un document d'urbanisme). Ce n'est pas faire un procès au texte de penser qu'il y a une confusion de l'offre et de la demande, la construction de logements et de locaux d'activités et l'accueil des ménages et des entreprises. La rédaction révèle profondément cette confusion. Il révèle aussi son élaboration dans une période de croissance extrême dans laquelle la satisfaction des nouveaux besoins se réalisaient essentiellement dans le parc neuf, par des extensions urbaines avec une corrélation assez forte entre espaces nouveaux urbanisés et population nouvelle accueillie. La base du développement durable consiste justement à partir de ces évolutions de la demande en quantité et qualité, de regarder d'abord ce qui se passe dans le stock existant pour établir qu'en final un projet stratégique ne concernant que la partie neuve de la construction. La présentation successive de la situation existante, des objectifs pour le futur des options stratégiques sociales et économiques pour y répondre et la progressivité de la réalisation du résultat ne font pas partie de la procédure proposée. À travers la méthode des « 4 niveaux » décrite ci-après on montrera que le développement durable s'intéresse aux résultats en terme de « services » : mobilité, emplois, qualité du logement et des espaces publics,... Ces services ne sont pas mathématiquement liés à des m² de construction (Par exemple, des m²

de bureaux ne sont pas forcément créateurs d'emplois). Le lien entre la constructibilité et le service n'est créé que dans un contexte donné. Il faudrait donc qu'au cœur du document d'urbanisme, il y ait un « projet » par lequel soit développé d'abord les besoins en « services » et explicité la faisabilité d'opérations et de constructions matérialisant ce service.

Justement, la remarque suivante porte sur les mots de « **programme** ». L'article L.122-1 précise que « les schémas de cohérence territoriales prennent en compte les programmes d'équipements de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics. Les interprétations les plus diverses ont été notées chez les juristes et les praticiens rencontrés, et pourtant il y a là un point extrêmement important du débat sur le développement durable et sa mise en œuvre. Il y a d'abord une interprétation restrictive qui veut que ce programme ce soit l'ensemble des projets qui sont institués « d'utilité publique » (procédure d'État non décentralisée pouvant conduire à l'expropriation et se limitant à quelques équipements devant avoir une localisation impérative). Dans la procédure d'établissement des documents d'urbanisme, l'État, collectivité supérieure établit l'utilité publique et « porte à la connaissance » de ceux qui veulent réaliser un document d'urbanisme la liste des sites touchés par cette procédure d'utilité publique. Si on ne se limite pas à cela, et que l'on souhaite faire de ces documents une véritable démarche de prospective par laquelle les évolutions de l'urbanisation se relient aux investissements publics et particulièrement en matière de création ou de modernisation des équipements, eux-mêmes liés à la fiscalité locale appuyée sur le développement économique et social, on met en cause tout le côté statique des documents d'urbanisme, leur réduction à des règlements et leur pilotage par la seule collectivité qui en a l'initiative. La démarche opposée consisterait à recueillir de la part de celui qui rédige le document les intentions de programme de toutes les autres collectivités publiques, donc leur financement, donc leur accord sur le projet.

Cet énoncé en appelle immédiatement un autre car ce programme ne peut pas être indépendant des intentions de celui qui a l'initiative du document ; le document d'urbanisme devient alors l'acte matérialisant un accord résultant d'un dialogue. Concrètement, c'est alors un contrat. Inversement, l'interprétation restrictive du mot « programme » renvoie une fois de plus à une démarche endogène de la collectivité. On insistera longuement sur le fait que les enjeux de développement durable dépassent les périmètres locaux ou au moins, les mettent en relation avec leur environnement. Alors, l'interprétation restrictive est contraire à la prise en compte du développement durable. Mais, l'ambiguïté de la rédaction est telle que d'autres interprétations sont possibles. Dans le cas d'une procédure qui est forcément un cadre contraignant une telle ambiguïté privilégie l'interprétation étroite et non celle qui introduirait un débat sur les enjeux de développement durable.

Remarquons que si c'était le cas alors seraient introduits de fait dans la démarche tous les partenaires de la démarche : le public bien sûr (à la fois pour connaître son avis, mais si le document d'urbanisme conduit à construire des logements c'est aussi important de savoir s'ils veulent les

acquérir ou les louer ou encore les accepter dans leur voisinage), mais aussi les promoteurs et les propriétaires fonciers, les grands services publics qui sont de plus en plus des acteurs de l'urbanisme. Si ce débat s'instaure à propos du document d'urbanisme, c'est aussi les espaces voisins qui seraient associés : le périurbain qui entoure l'agglomération, les territoires étrangers dans le cas d'agglomérations transfrontalières, les régions lorsque l'on se trouve dans le cas d'une ville rayonnant sur un réseau régional de villes.

Ces notations ne sont pas neutres, car elles ont dans un premier temps remis en cause l'aspect « agglolocentrique » de la procédure proposée par le code de l'urbanisme. Nous évoquerons plus loin l'émergence de démarches « agriurbaines ». Elles remettent aussi en cause la fermeture de la procédure sur le seul « droit à construire ». Certes, des structures locales se sont souvent affranchies du cadre proposé soit en prenant l'initiative soit en associant par collage plusieurs procédures ou processus : agenda 21 + schéma directeur, schéma d'agglomération (issus de la LOADDT et conduisant aux contrats d'agglomération) + schémas directeur (remarquons à quel point les termes sont semblables, alors même que ce sont deux procédures profondément disjointes théoriquement). Notons par exemple que le schéma directeur de Toulouse commence par la description de Toulouse dans la région Midi-Pyrénées, que Lille fait de même pour l'espace transfrontalier, que Lyon dans son schéma directeur ne remplit pas la destination de tous les sols mais seulement de ceux qui sont stratégiques pour la dynamique des acteurs présents sur la région lyonnaise, que Grenoble évoque longuement le devenir des espaces ruraux périphériques y compris hors périmètre du schéma et a même mis en place une structure de gestion mixte pour prolonger une démarche qui ne peut être que de destination de l'usage des sols. Les expériences locales sont souvent le témoignage de l'étroitesse du carcan procédural. La démarche de développement durable souhaitable, partant des objectifs se rapproche beaucoup de ces démarches locales.

Notons donc que même si le Code de l'Urbanisme cite le développement durable en référence des document d'urbanisme, l'énoncé des exigences qui en découlent sont floues, relativement dispersées dans leurs formulations entre les lois et permet des interprétations locales diverses, en particulier au sein d'un même territoire où justement des écarts de politiques vis à vis de ces objectifs (extension, ségrégation, rapport dedans/dehors) sont souvent à l'origine des dysfonctionnements. Les mots employés comme « équilibre, gestion économe, programmes » sont sujet à interprétation. Ce flou est non seulement contraire aux politiques recherchées, mais aussi incompatible avec des politiques partenariales qui doivent être des engagements sur des enjeux et des réalisations précis. Les tendances aux interprétations a minima pourraient alors dominer surtout sur des sites sensibles. Certes, certaines collectivités territoriales utilisent au contraire les textes a maxima et montrent des politiques exemplaires, mais ce ne sont que des initiatives isolées. Le but des procédures nationales serait pourtant de brider les interprétations afin de concrétiser et d'harmoniser les exigences publiques.

La procédure et le contrôle public et par les institutions publiques

L'autre rôle des procédures est de figer certaines démarches et en particulier celles concernant la façon d'associer des acteurs. La légitimité d'une collectivité publique d'intervenir suivant la démarche de son choix est légitime et totale, mais le débat sur les procédures mérite d'être évoqué dans la mesure où il y a association avec d'autres, soit avec le public en infra (l'État peut être garant qu'une collectivité associe bien ses administrés), soit en extérieur et en particulier pour tenir compte du point de vue des collectivités publiques voisines ou dont le périmètre englobe celui de la collectivité locale.

Rappelons que l'action publique dans le domaine urbain peut être conduite de trois façons :

– En amont, les collectivités territoriales ont la possibilité d'édicter des documents d'urbanisme sur leur territoire. Ceux-ci ont principalement pour objet d'édicter des **règles** qui s'imposent que si celles-ci sont élaborées dans le cadre des procédures d'urbanisme évoquées ci-dessus. Les procédures transformant des intentions en règles applicables sont fondées à la fois sur les lois (qui ont souvent un caractère général) et sur des procédures d'élaboration de règles locales complémentaires en leur confère une légitimité.

– Les collectivités territoriales peuvent participer **financièrement** aux opérations qui leur semblent nécessaires, soit au niveau d'équipements concernant tout le territoire de leur compétence, soit à travers les opérations de construction ou d'aménagement auxquelles elles peuvent apporter des aides ou des subventions. C'est en particulier le champ des contractualisations par lesquels globalement une collectivité affichera son intention de participer auprès d'une autre à un ensemble d'opérations ayant un sens urbain. Remarquons déjà que ces participations sont optionnelles et dépendent du bon vouloir des assemblées responsables qui peuvent s'en affranchir ou participer de façon importante en fonction de leur options de gestion ou de leurs moyens.

– Enfin, toute collectivité peut (en incluant ici les grandes collectivités comme l'Europe, l'État ou la région) sur son territoire émettre des objectifs ou des intentions inclus dans des **projets territoriaux** plus ou moins formalisés. Cette dernière démarche n'a pas besoin de cadre juridique défini. Mais, inversement, il faut insister sur l'importance de cette étape de projet car c'est de cette manière que s'initialisent des opérations concrètes. Une fois un accord conclut sur ce que l'on veut faire, la mise en forme réglementaire ou financière se réalisera par les procédures plus formalisées évoquées ci-dessus. Cette étape de projet consiste à la fois à lancer un projet local en établissant un premier niveau d'intentions qui ensuite se concrétiseront et d'élaboreront dans le détail. Elle peut aussi se traduire par une suggestion d'une collectivité sur le territoire d'une autre. Ainsi, on peut imaginer qu'une région lance l'idée d'une opération ponctuelle ou d'une liaison de transport sur le territoire d'une agglomération, en poussant le projet assez loin pour le rendre concret, lancer le débat et avoir une idée de son

coût, tout en suggérant sa participation à ce type d'investissement. Cette initiative peut décider la collectivité compétente à se lancer dans une réalisation. Il n'y a donc pas d'interdits sur la capacité d'initiative de projets, ni sur le degré de détails dans lesquels on peut aller. Ce n'est qu'après, que les documents régaliens et financiers incluent la description des projets dans des procédures et mettent en forme les engagements financiers qu'ils supposent.

On doit donc insister sur la liberté de choix possible entre ces trois options en n'oubliant pas la capacité d'initiative et de projet, totalement informelle mais très souvent décisive. Les structures privées agissent souvent ainsi avec des résultats alors qu'elles ne possèdent pas la possibilité de légiférer ou de participer à des « tours de table ». Ces pratiques sont courantes dans les autres pays européens. Mais souvent en France, la découverte récente du principe de subsidiarité fait que l'on considère que seul le local peut être à l'initiative de projets. Cette situation est grave car elle profite aux territoires les plus attractifs et riches, plus enclin à prendre l'initiative de projets, car éventuellement ils peuvent les monter de façon autonome. Les territoires en déclin qui eux devraient faire l'objet de projets ambitieux et partenariaux avec de forts engagements des autres territoires avec lesquels ils sont en symbiose, se retrouvent sans projets car personne n'a la capacité de porter seul (et d'en prendre le risque politique et financier) le projet nécessaire.

Les documents d'urbanisme appartiennent à la première famille de type d'intervention. Ils sont réalisés par la collectivité qui gère le périmètre de leur application, mais l'État a dans la procédure actuelle un rôle particulier sur lequel il y a débat et différentes interprétations du fait de l'ambiguïté des textes. Certaines interprétations défendues ici (plus favorables au développement durable, mais souvent critiquées par les juristes car bien que très légitimes et souvent souhaitées par les collectivités locales, leur origine est difficile à asseoir sur les formulations actuelles du Code) car elles associent mieux les autres types d'intervention décrites ci-dessus et à travers l'État, les enjeux partenariaux des autres collectivités territoriales.

Le Code de l'Urbanisme dit donc que (art : L 122-1-1) « **Le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences** ». On appelle le document élaboré ainsi par les services départementaux de l'État un « porter à connaissance ». La procédure prévoit aussi à l'issue de la procédure, comme pour tout acte des collectivités locales, un « contrôle de légalité » afin de vérifier la légalité du document par rapport aux lois et à l'intérêt public.

Le contenu de ce « porter à connaissance » reste donc un sujet de controverses. Faut-il lui donner qu'un contenu a minima contenant uniquement les textes des lois et la liste des réalisations reconnues d'intérêt public ? Une telle interprétation est cohérente avec la symétrie du contrôle de légalité puisque le service de l'État annonce en amont les principes qu'il vérifiera en aval. Tout autre contenu du porter à connaissance est considéré par les puristes comme anormal puisqu'il exprimerait des contraintes ou des souhaits que l'on ne saurait pas imposer lors de l'examen

final. Mais, inversement peut-on admettre une telle « neutralité » considérée comme inutile, car les locaux savent aussi en général assez bien le contenu des lois ? Si on considère concrètement la situation, on va s'apercevoir que le même service local de l'État, quelque temps après, à l'occasion de l'instruction d'un dossier d'avis ou de financement, va juger des opportunités de réalisations. Cette participation de l'État pouvant être de nature à être déterminante dans la faisabilité du projet. Dès lors, il serait anormal que cette réalisation apparaisse dans le document d'urbanisme (ou au contraire n'y apparaisse pas par manque d'information) et que le service de l'État n'exprime pas son point de vue. Il faut donc souhaiter que le « porter à connaissance » informe la collectivité locale des points de vues de l'État tels au moins qu'ils apparaîtront lors d'autres dossiers. On rejoint ici l'idée de programmes exposé plus haut.

On pourrait aussi souhaiter que l'État dans ce « porter à connaissance » soit porteur (au moins de l'information sur) des programmes des autres collectivités territoriales, puisque la loi et la procédure le nomme comme le rassembleur des points de vue des autres collectivités territoriales voisines ou compétentes sur des territoires plus larges (du fait de la non hiérarchie, hors l'État d'une collectivité territoriale sur une autre). On retrouve encore l'évidence qu'un document d'urbanisme ne peut pas se contenter de donner le droit et qu'il est le témoignage d'un débat et de son résultat, lequel porte sur les solidarités nécessaires pour monter les projets élémentaires dont est fait le projet partagé de tous les intervenants sur un territoire. Progressivement, ce « porter à connaissance » devient ainsi l'expression du « projet » de l'État sur le territoire, projet associé à celui d'autres collectivités et illustrant, traduisant localement le contenu des lois face à un site particulier, avec la légitimité pour l'État (ou l'agglomération ou la région dans l'expression de leur projet d'avoir une vision de l'enjeu contenu dans la loi à l'échelle de leur propre territoire). On est loin du « couper-coller » des lois que serait l'interprétation minimale, même si cette autre interprétation impose à l'État (et les autres collectivités supra locales) de prendre le risque de l'interprétation, ce qui veut dire éventuellement d'engager un dialogue, de revenir en arrière, ce qui veut dire aussi que dans les services il y ait les hommes capables de réaliser cette démarche et de dialoguer avec les autorités hiérarchiques et les élus locaux jusqu'à l'aboutissement de positions communes sans pour autant, pour ce qui concerne l'État remettre en cause les principes fondamentaux de la loi.

Si le « porter à connaissance » est bien cette invite et cette amorce au dialogue sur le projet, non seulement sur les conditions réglementaires qui l'empêcheraient, (l'écriture est ici difficile lorsque l'on parle clairement, car, si le document d'urbanisme n'est que règle d'urbanisme, c'est bien la seule chose qu'il peut faire ou, en poussant à l'extrême le paradoxe des juristes, un tel document en interdisant d'autres projets peut favoriser celui-ci !) mais aussi les moyens concrets qui le permettraient, il est un document de programmation, un contrat et ne se distingue pas des autres documents de programmation dont ceux des plans État-région et en particulier de leurs « volets territoriaux ». On a vu dans la période actuelle d'élaboration de contrat de Plan État-région (2000 -2006), et en particulier depuis que ces contrats intègrent des contrats d'agglomération, effectivement certaines

villes (toujours au sens de l'agglomération), élaborer de façon totalement disjointe un document d'urbanisme et un schéma d'agglomération destiné à justifier et coordonner les actions à entreprendre avec les partenaires État et région dans les 7 années qui suivent. Interrogés, ces acteurs justifient leur position en opposant la démarche négative d'interdiction découlant des documents d'urbanisme et devant se positionner sur la durée du droit relatif aux protections (25 années) et la démarche positive de montage d'opérations, à court terme et dans la durée de mandats électifs.

Ainsi exposé, ce point de vue est irrecevable d'un double point de vue. D'abord, on sait bien que **l'on ne protège durablement un espace, un site ou un monument que s'il s'inscrit dans un projet** ; projet de gestion, de mise en valeur, d'intégration qualitative dans un projet plus vaste et d'autre part, sachant ce qu'est le temps de la ville (la durée moyenne d'une opération de ZAC, zone d'aménagement concertée est de 15 années), **il faut, particulièrement sur les sites difficiles, poursuivre une démarche associant planification et programmation sur un temps long**. On sait alors que les bons schémas d'agglomération sont ceux qui créent vraiment de l'urbain en l'amorçant lors de la première période, puis en stabilisant la situation lors de la seconde et la confirmant ultérieurement. Un urbanisme qui ne fonctionnerait que sur des « coups » de « projets urbains » courts ne peuvent être que des petits projets de construction. Face à eux les planifications plus longues et les protections ne tiennent pas ; ce que l'on constate chaque fois qu'il y a dérive des documents d'urbanisme POS ou SD qui glissent au fur et à mesure des projets ponctuels et dont le bilan sur une période longue montre qu'ils ne sont qu'une gesticulation (éventuellement avec un petit rôle d'interpellation pédagogique) dont l'effet opérationnel en tant que procédure est quasiment nul.

Il faut être encore plus précis en constatant que cette absence de fonctionnement entre les procédures de planification spatiale et de processus de programmation est surtout préjudiciable aux opérations caractéristiques du renouvellement urbain. En effet, que ce soit pour l'environnement, la construction et la mise en place de gestion d'un paysage ou la gestion de la compatibilité de l'urbanisation et d'une zone inondable, que ce soit sur le plan social la remise à niveau et même le développement d'une zone en déclin, ou sur le plan économique l'élaboration d'une politique locale de l'emploi et du développement économique ou des mesures plus générales telles qu'une politique foncière, ce ne sont des politiques qui ne peuvent que s'inscrire dans la durée, qui supposent impérativement l'association de politiques réglementaires et de processus opérationnels (contrôler la construction et acquérir des terrains, exproprier et construire les transports et l'amélioration préalable à des renversements d'image,...), ce sont aussi des démarches qui ne se réalisent que si des acteurs préalablement s'inscrivent dans des processus de solidarité et si ces processus s'appuient sur des documents d'urbanisme fiables et permanents garantissant des constructibilités.

Inversement, (on le montrera encore plus loin dans le dossier sur « les opérations d'aménagement et le foncier ») que cette dissociation profite aux sites autonomes, c'est à dire aux sites valorisés qui peuvent

monter des opérations de construction assises sur des marchés solvables, sans faire appel à des solidarités extérieures et sans engager des travaux préalables longs consacrés à la requalification de l'espace. Ces opérations se situent dans les centres valorisés ou dans les périphéries où le site naturel est le plus agréable. Elles ont parfois pour rôle d'y chasser les fonctions moins solvables du foncier. Elles peuvent être utiles, mais ne sont pas forcément celles que les pouvoirs publics soucieux du développement durable doivent le plus encourager. Surtout que cette différence de « faisabilité » des opérations est en soit un problème qui creuse encore l'écart entre les sites dégradés et les sites attractifs.

Cette articulation peut être réalisée par des bricolages locaux par lesquels les acteurs locaux conduisent simultanément les documents de planification et les exercices de programmation. Ceci a beaucoup d'inconvénients. D'abord ce collage de procédures n'assure pas la lisibilité vis à vis de la population et des partenaires. Ensuite, on ne peut pas bien articuler les actions financières et régaliennes en particulier dans des contrats, car ces démarches sont issues de documents de natures très différentes. Enfin, on peut constater que sur les secteurs les plus difficiles, cette orchestration de démarches diverses et concomitantes qu'avec charisme, autorité et méthode des personnalités exceptionnelles peuvent conduire ne seront pas possibles sur les sites où les enjeux difficiles se traduisent aussi par des relations difficiles entre partenaires.

La seule justification de démarches de programmation et de planification spatiale dissociées est la pureté de la démarche, renvoyant à des milieux professionnels différents dont c'est le champ clos. Ceci serait justifiable si la pureté juridique était un enjeu face à une montée extraordinaire du contentieux, mais il faut bien constater, sans remettre en cause la nécessité de rigueur de l'écriture juridique des documents d'urbanisme, que l'on constate plutôt l'inverse, le contentieux étant le fait de personnes qui ne trouvent pas dans les documents d'urbanisme des éclaircissements sur les politiques urbaines qu'ils souhaitent, ce que montrerait la démarche plus globale proposée plus loin.

Rien n'empêcherait les documents d'urbanisme urbains (les espaces ruraux pourraient aussi être l'objet de processus semblables ; les périmètres d'action pertinents sont plus difficiles à définir, mais l'expérimentation des « pays » devraient peu à peu faire émerger des périmètres où les enjeux et solidarités auraient les mêmes forces que dans les agglomérations et aires urbaines) de comporter à la fois la description claire et complète des intentions partagées des acteurs sur le territoire, que l'on pourrait appeler le « projet de territoire » suivie de la présentation des « actions » illustrant ce projet et des « moyens » pour aboutir à ce résultat, moyens à partager entre des moyens régaliens exprimés dans une annexe disant le droit, les protections et les futures inscriptions d'utilité publique, garanties par la procédure découlant de la loi inscrite dans le code de l'urbanisme et les différents mécanismes financiers, commerciaux, partenariaux pour y parvenir. Les deux « branches » de moyens étant coordonnées. Des dispositifs contractuels publics ou synallagmatiques pourraient compléter en annexe aussi le dispositif.

On pourrait objecter que la procédure introduite en 1967 n'empêche pas de réaliser un bon rapport de présentation ou des documents d'intention tels que des agendas 21, des chartes de l'environnement ou des « plans de référence » à l'image d'une procédure subventionnée dans les années 80, explicitant le projet de développement et de renouvellement du territoire et de mettre en forme par ailleurs des contrats tels que les contrats de plan, d'agglomération de ville ou des contractualisations sur mesure. C'est vrai, et l'on constate des démarches remarquables dans ce sens sur certains territoires. Certains Maires ont exigés à l'administration d'État de conduire parallèlement et en cohérence des schémas d'agglomération et des contrats de ville. Mais, le fait que ces étapes soient reconnues par la loi et rentrent dans le cadre d'une procédure, leur donne une force beaucoup plus grande. C'est d'abord l'obligation d'associer à ces démarches les habitants et d'autres partenaires avec un document explicite et transparent, et c'est aussi la possibilité de coordonner réellement des processus et des procédures. Est-il normal qu'une opération d'aménagement soit inscrite dans un document d'urbanisme alors qu'elle dépend totalement de partenariats solidaires ? Si cette opération est par exemple une opération difficile de reconquête de zone centrale, elle rentre aussi dans la capacité d'accueil de la totalité de l'agglomération et, en conséquence, le document d'urbanisme aura limité la surface des extensions périphériques. Si l'opération centrale n'est pas réaliste, c'est l'ensemble du document qui n'a pas de valeur. Dans ce cas comment s'étonner que rapidement après, le document soit modifié pour tenir compte d'une réalité qui n'a pas bien été prise en compte, et ceci parce que la procédure n'obligeait à aucun réalisme ? La dérive constatée des documents d'urbanisme qui aux yeux de beaucoup les fait passer comme un effort inutile de vanité, vient en partie de là.

Il est d'ailleurs frappant que la procédure qui dissocie les contraintes juridiques de constructibilité, la programmation et la faisabilité économique des opérations, en fait articule parfaitement ces trois étapes lorsqu'il s'agit d'infrastructures routières nationales. Leur inscription dans les documents d'urbanisme découlent d'une programmation, sur un projet concret et conditionne un financement puisque dès son inscription, la réserve inscrite dans le document entraîne à la fois l'utilité publique et la possibilité d'expropriation et une possibilité de mise en demeure par les propriétaires touchés ; mise en demeure automatiquement honorée. Pourquoi ce que les services de l'État ont mis au point pour eux-mêmes ne l'ont-ils pas transposé pour les opérations d'aménagement dont ils ne sont pas responsables, mais dont ils définissent le cadre procédural.

Les acteurs centraux de l'urbanisme des années 90, conscients de cette absence de l'État dans les projets locaux en dehors d'un rappel de la loi, ont introduit la procédure de DTA (directive territoriale d'aménagement) par laquelle sur des territoires à forts enjeux pour l'État, les services de l'État mettent en forme son projet de territoire (Article L.111-1-1 du Code de l'urbanisme découlant de la loi du 4 février 1955) : « Des directives territoriales d'aménagement peuvent fixer sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'État

en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et d'équipement, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'applications des lois d'aménagement et d'urbanisme, (aéroports, littoral, montagne,...) adaptées aux particularités géographiques locales ».

On retrouve les mêmes ambiguïtés que pour les « porters à connaissance » entre les objectifs ou orientations ou principes et les programmations et les réalisations. La formule « objectifs en matière de localisation » exprime bien cette ambiguïté déjà relevée.

Ces DTA n'ont pas encore abouties, mais les projets en cours montrent encore leurs ambiguïtés en terme de super « porter à connaissance ». Un bilan en a été fait en août 1998. Il montre que l'on sait effectivement rassembler les projets d'intérêt public, mais ce n'est qu'une information puisqu'ils s'imposent du fait de la seule procédure de DUP. En revanche, les « consignes floues », c'est à dire ce que les services auraient à dire sur l'application locale des lois nationales ou des lois particulières d'aménagement et d'urbanisme pour l'application locale de ces lois générales (diversité sociale, développement économique, protection des paysages, limitation de la circulation automobile, renouvellement urbain, protection de l'agriculture périurbaine,...), les services reconnaissent qu'ils ne savent pas faire (ils disent plutôt qu'ils n'osent pas dire quelque chose qui pourrait être discuté et qu'ils ne s'en sentent pas la légitimité. Au mieux, on voit des services faire des études éclairant le problème, transmises aux collectivités, en les incitant de tenir compte des conclusions de ces études. C'est une tactique intéressante. On pourrait imaginer qu'une meilleure prise en charge de leur rôle par les services de l'État serait préférable.

Ces documents devraient aussi s'appuyer sur les « projets » de territoires plus vastes. Mais les SRADDT (schémas Régionaux d'Aménagement Durable du Territoire) pas plus que le SNADDT (schéma National) n'ont vu le jour. L'Europe par le SDEC (schéma de Développement de l'Espace Communautaire) a esquissé un projet ambitieux mais non coercitif. Le Plan ou la Direction de la Prévision apportent des éclairages instructifs. Ils participent peu à ce débat national d'organisation du territoire articulé entre les différents niveaux tel que l'évoquait le dossier « enjeux ». La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire) propose une vision prospective articulant l'espace communautaire et 6 grandes régions françaises, elle ne se prononce pas sur l'organisation interne de ces régions et des réseaux de villes qui en forment l'armature. Pourtant de cette organisation interne, des enjeux nationaux comme la réussite économique, la répartition démographique, la qualité de la vie ou l'effet de serre en découlent. Bien sûr, le rappel d'une dimension globale des projets locaux n'est pas en contradiction avec le fait que ce projet plus local doit être largement débattu avec les acteurs locaux.

À titre d'illustration, on peut citer un cas évoqué dans un récent rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées sur « les évaluations des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ». Il évoque une petite commune périurbaine « dont une partie est restée

agricole et présente une qualité paysagère remarquable ». « Le conseil municipal entend améliorer le dynamisme économique et démographique avec la préservation de l'activité agricole et du paysage rural. Si l'on ajoute que l'architecte urbaniste chargé de la révision du POS est sensible aux préoccupations d'environnement et que le porter à connaissance est de qualité, les conditions sont réunies pour obtenir un POS intégrant bien l'environnement. ». Ces affirmations sont un aveu que la bonne fin repose sur la convergence de bonnes volontés. Si le dossier comportait des affrontements du fait d'intérêts contradictoires que se passerait-il et est-ce que le « porter à connaissance de qualité » contribuerait à une solution prenant bien en compte le développement durable ?

Les mécanismes économiques contenus dans la planification spatiale

Les principes de base de la planification ont été posés par la Loi d'Orientation Foncière du 31.12.67. Elle a défini des documents propres aux agglomérations (SDAU devenus SD après 82, puis SCOT dans le projet SRU), aux communes (POS puis PLU dans le projet) et aux opérations d'aménagement (ZAC devant être inclus dans les PLU d'après le projet SRU) ; ces documents devant être cohérents entre eux.

La loi établit une double hiérarchie, au cœur du débat économique exposé ici. D'une part, elle donne une primauté réglementaire aux documents gérant les plus grands périmètres, ce qui devrait être rassurant parce que c'est surtout à ces échelles que se jouent l'essentiel des enjeux de durabilité, mais aussi d'autre part, elle laisse aux documents locaux l'essentiel des mécanismes économiques conditionnant ou permettant les projets nouveaux. La hiérarchie emboîtée des documents d'urbanisme oblige les documents amont à être exprimés en termes d'objectifs généraux plus que de moyens ou de zonages ou de réalisations concrètes pour laisser, suivant les principes de subsidiarité, aux échelons les plus locaux la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle des objectifs.

Ainsi, il est possible d'imaginer (et on le constate souvent) des documents locaux qui de fait contredisent les documents généraux, non pas dans les affichages qui peuvent parfaitement répondre aux exigences de conformité que la procédure impose entre les documents globaux et les documents locaux. Mais si un document global décrit un mécanisme de protection ou une nécessité de reconquête, mais que les acteurs locaux ne souhaitent pas ces réalisations et si celles-ci reposent sur un financement volontaire de cette collectivité locale, même si le projet formellement est inscrit dans le document local, il ne verra jamais le jour et le document global ne sera qu'une incantation inutile. Ce mécanisme est particulièrement important car c'est au niveau des documents d'agglomération que se jouent l'essentiel des enjeux de développement durable, alors que les applications concrètes en termes de droit des sols et de montage d'opérations sont locales. On s'attachera à décrire surtout ci-après les mécanismes conduisant à cette dissociation des documents globaux et locaux.

Avant de passer au débat sur l'efficacité des outils, il faut rappeler les principes des modalités d'actions des documents d'urbanisme. Rappelons-en deux :

– Le premier est le **zonage** qui permet de limiter le droit à construire sans compensation financière de la collectivité publique qui exerce ce droit (principe de non indemnisation des servitudes et contraintes d'urbanisme) dans la mesure où elle justifie ses choix face aux documents en amont (exprimant le point de vue des structures supra locales) et à la population (enquête publique). Certains zonages vont totalement interdire la construction, d'autres vont limiter les modes d'occupation du sol à une fonction bien définie : activité, habitat, et type de logements ou de locaux d'activité,... (qui souvent va en déterminer la valeur foncière) ; les zonages vont aussi par des règles géométriques diverses limiter le nombre de m² constructibles. (donc le nombre de m² vendables et en conséquence là encore la valeur foncière). On doit remarquer qu'au sein d'une fonction donnée, les documents d'urbanisme ne peuvent pas déterminer le type de constructions autorisées. Ainsi, il ne peut pas exister de zonage pour le logement social ou l'artisanat. Ces fonctions se trouvent donc, dans le zonage donné en concurrence avec les autres types d'implantation et ne pourront s'implanter que si quelqu'un subventionne leur charge foncière. Cette réalité est un peu paradoxale puisqu'un propriétaire donné peut avoir un « manque à gagner » si le document d'urbanisme lui impose une fonction peu rémunératrice ; mais pour une fonction donnée, il est légitime pour lui de choisir ses acquéreurs parmi ceux qui le rémunèrent le mieux. Certaines municipalités avaient bien compris ce système et jouaient sur des affichages « glissants » pour acquérir à bas prix des terrains avant modification par elles de leur document d'urbanisme. Cette technique de la « surprise » est bien sûr illégale et peut faire l'objet de redressement. Ce ne peut être une politique d'urbanisme.

– Le second est la **prise en charge des équipements publics** nécessaires à la zone. Pour cela, on part du principe qu'un m² de construction suivant un type nécessite certains équipements (les « grilles » d'équipements, dont la fameuse grille « Dupont » donnaient la liste de ces équipements et par là le coût des équipements liés à ce m² supplémentaire). Dans les années 70, ce lien était considéré comme quasiment mathématique. Il s'en déduisait un autre type de zonage suivant le niveau des équipements. Soit les terrains étaient équipés et le constructeur avait droit à un niveau d'équipement normalisé sans avoir à payer qu'une faible taxe locale d'équipement ; soit les terrains étaient constructibles au sens du projet d'urbanisme, mais sous réserve de la création de ces équipements. Alors, leur coût était soit individuellement, soit collectivement à travers une opération d'aménagement, à la charge de ce propriétaire. Le document d'urbanisme est sensé trancher entre les deux cas de figure, ce qui est parfois délicat dans les situations intermédiaires d'équipements partiels. Une option intermédiaire consiste en une aide de la collectivité publique à l'opération d'aménagement envisagée ; ce qui a pour effet de participer aux équipements nécessaires pour l'ouverture de cette zone.

Un troisième principe peut aussi être rappelé : les **réserves pour équipement public**. Si la collectivité veut réserver un terrain pour un

équipement, le document d'urbanisme peut afficher un tel emplacement. En contrepartie de l'absence de liberté de revente, le propriétaire bénéficie d'un droit de délaissement lui permettant de récupérer, quand il le souhaite, le prix de son terrain au prix moyen de la zone dans laquelle il se situe. Dans ce cas, la collectivité locale, en affichant un emplacement réservé, s'engage au moins à hauteur du prix du foncier tout de suite dans la réalisation de cet équipement.

Ainsi, une collectivité locale peut soit constater l'existence d'équipements, soit envisager leur renforcement en cohérence avec des ouvertures de zones à urbaniser (et en financer à court terme au moins le foncier), soit délimiter des zones totalement nouvelles où la charge de ces équipements lui est totalement extérieure. Ce débat sur les options offertes à la collectivité publique montre que la collectivité locale située en aval peut soit par une action sur le zonage, soit par une plus ou moins grande participation aux équipements totalement déterminer la constructibilité de son territoire par la négative, en empêchant la construction, quelle que soit la constructibilité globalement déterminée par les documents et les projets élaborés en amont.

La mécanique même des documents d'urbanisme centrés sur les droits à construire mérite un débat dès lors que le territoire, en particulier à d'autres échelles révélerait un besoin de construction, lequel conditionnerait la réalisation d'équipements dont la seule collectivité locale détient les clefs du financement.

La planification urbaine a pour but de prévoir les évolutions des villes et d'apporter, en conséquences les services nécessaires pour ces évolutions : nombre de logements, de locaux d'activités, d'équipements et de réseaux divers en assurant un équilibre avec l'existant, suivant des objectifs de résultat : loger les ménages, contribuer au plein emploi, contenir les budgets publics à des niveaux acceptables, protéger les espaces et les monuments remarquables, assurer la protection et la production des ressources rares : eau, matériaux, alimentation... et gérer les rejets gazeux, liquides et solides...

Traditionnellement, cette action passe par un contrôle de l'occupation du sol. Ainsi, tacitement le principe était que si la population augmentait, il fallait ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces ; l'existant assurant toujours de la même façon l'accueil des populations et des emplois existants. La planification urbaine ainsi consistait à dessiner des extensions périphériques aux villes avec des prolongements de lignes de transport, des zonages fonctionnels en quantités suffisantes et des équipements structurants internes. C'est ainsi qu'ont été conçues et programmées en particulier les « Villes Nouvelles », meilleur exemple d'une planification organisée (elles réagissaient en particulier aux grands ensembles des années 60-70, souvent monofonctionnels, situés aux extrémités des agglomérations et dans lesquels les équipements arrivaient après les habitants). Les méthodes anglaises de programmation, issues des villes nouvelles anglaises (Stevenage et Runcorn ont été les modèles suivis) nous fournissaient les ratios de personnes par logement (environ 2,5 p/log.), m² par emploi, nombre de m² d'équipements pour 1 000 habitants. Ces « normes »

ont été retranscrites dans la « grille Dupont » publiée dans la revue Urbanisme et suivies à la lettre par les urbanistes. Elles ont permis en particulier d'établir à partir de 1970 les POS (Plans d'Occupation des Sols) dont la logique est de considérer comme urbanisable un terrain desservi par une quantité suffisante d'équipements existants. En cas de déficit d'équipements, selon la grille, pour des terrains nécessaires aux besoins démographiques futurs le POS renvoie à des processus opérationnels qui consistent à faire financer les équipements par les futurs occupants, lesquels bien sûr les prennent en charge en déduction de la rémunération qu'ils apportent au propriétaire du terrain. Toutes les formes nouvelles d'urbanisation (lotissements, ZAC,...) se plient à ce principe.

Ainsi, il y a un équilibre presque mathématique entre le m^2 de terrain et son occupation par des habitants et des emplois à travers la quantité des équipements nécessaires et donc leur coût. Cette « équation » de base de l'urbanisme, qui relie la planification avec les processus opérationnels, est essentielle. Et pourtant elle est loin d'être évidente. On voit bien que la notion de « densité » est importante : plus la densité d'occupation d'un terrain est grande, plus il sera nécessaire d'y réaliser des équipements et plus le coût de ces équipements par m^2 de terrain sera important. Mais de quelle densité parle-t-on, sur quel paramètre rendant compte de la densité le planificateur compte agir ? A priori, ce planificateur va déterminer la quantité de terrain à urbaniser ou, au mieux, le nombre de m^2 de plancher à construire. Mais, peut-on considérer que ces indicateurs sont significatifs des phénomènes essentiels : accueil de population et d'emplois, coût des équipements, densité de circulation (entraînant la production de gaz à effet de serre),... ?

Or, on constate que la relation qui était souvent jusqu'à présent assez simple entre l'occupation du sol ou le bâti et les usages de l'espace le devient de moins en moins. On observe des situations contrastées qui imposent de questionner les méthodes traditionnelles de la planification.

Pour être concret, considérons une agglomération dans laquelle globalement 10 000 habitants supplémentaires sont attendus. La question est, par exemple, faut-il en conséquence ouvrir une nouvelle route, de quelle taille et qui doit payer cette route ?

Il y a 20 ans la réponse était simple : on prenait la grille et on trouvait +10 000 habitants = une route par exemple coûtant 20 MF qui entraîne une dépense de 2 000 F par habitant soit 5 000 F par famille (de 2,5 personnes) ou 50 F par m^2 aussi bien de plancher que de sol, puisque la grille disait que les logements d'une famille font en moyenne 100 m^2 et le COS (Coefficient d'Occupation du Sol : nombre de m^2 construits par m^2 de sol) est ici égal à 1 dans le document d'urbanisme considéré.

Dans une période de relative pénurie, une approche normative de ce type était globalement assez juste et son application a permis des prévisions assez efficaces pour une urbanisation moyenne. Aujourd'hui, au contraire, les constats faits sur les villes, constats sur lesquels il faut bien s'appuyer pour établir des prévisions nous montre que ces approches par normes moyennes sont peu représentatives de la réalité et ne permettent pas une action publique efficace. En effet, sur l'exemple pris, on peut

suivant le contexte constater que l'urbanisation périphérique n'est pas nécessaire car le bâti ancien absorbe l'augmentation de population, ou, au contraire que la décohabitation dans le tissu ancien impose, en même temps, de loger 10 000 décohabitants, portant à 20 000 le nombre de personnes à loger ou reloger dans les opérations nouvelles. Suivant ces différents cas, on voit bien qu'à la fois les opérations à réaliser ne seront pas les mêmes et que leur prise en charge financière ne peut pas être semblable, la décohabitation devant légitimement être plus à la charge des anciens habitants que des nouveaux. Le statut social des ménages qui restent dans l'ancien et celui de ceux qui s'installent dans le neuf est aussi un paramètre essentiel que les approches traditionnelles en m² de sol nécessaires pour de nouvelles populations ne prennent pas en compte.

Articulation des 4 niveaux de programmation urbaine

Maîtriser ces phénomènes passe par l'analyse de 4 couches reliées entre elles et permettant de mesurer la génération de véhicules circulants ou de passagers dans un transport en commun à partir du constat d'un m² de sol occupés de façon urbaine.

On décrira successivement les 4 niveaux pouvant servir d'indicateurs exprimant la réalité urbaine dans les exercices de planification. Et surtout, on explicitera les coefficients reliant ces 4 niveaux en insistant sur la diversité et le contraste des valeurs de ces coefficients suivant les cas de figures urbaines rencontrés. Ecarts qui semblent s'accroître depuis les années 70.

Le sol, le foncier

Il se mesure en surface, mais possède beaucoup d'autres caractéristiques qui le rende plus ou moins propre à l'urbanisation : localisation, environnement, relief, taille des parcelles, desserte, sous-sol et pollutions, occupation antérieure,... La cartographie des documents d'urbanisme, le mode de gestion des autorisations de construire privilégie le paramètre surface. Cependant, sa constructibilité effective dépend fortement des caractéristiques physiques et économiques mentionnées ci-dessus, ainsi que des contraintes introduites par les documents d'urbanisme. Celle-ci peuvent rendre le terrain inconstructible (protections), constructible que pour certaines fonctions ou encore constructible pour une quotité moindre que celle que les seuls données physiques pourraient déterminer.

Le bâti

Il s'exprime en m² construits (unité la SCHON : surface hors œuvre nette). Cette quantité est liée à la surface de la parcelle par le COS (Coefficient d'Occupation des Sols). En donnant une valeur à ce paramètre, les documents d'urbanisme limitent la possibilité de construire. Mais d'autres paramètres peuvent aussi limiter la constructibilité au-dessous de ce

qui est autorisé. D'abord, le marché. On ne « remplira pas le COS si la demande se porte sur un bâti moins dense ; le propriétaire foncier lui-même aura peut-être un « rendement » globalement supérieur s'il se soumet à cette demande en laissant construire moins en surface mais beaucoup plus en prix. Il y a aussi d'autres contraintes liées aux autres caractéristiques du foncier (taille des parcelles, pente, accès, etc...) et toutes les caractéristiques géométriques que les POS imposent avec souvent une précision extrême (emprise au sol, vélum, prospect,...). Ces caractéristiques témoignent plus d'homogénéité de règles de bon voisinage (que l'on peut rapprocher d'une certaine homogénéité sociale) que d'impératifs économiques tels que la capacité des réseaux. On peut aussi inversement constater que le COS exprimé dans les documents d'urbanisme ne fixe pas de limite inférieure. Ainsi, alors même que la collectivité publique aura mis en place, sur financements publics des réseaux coûteux desservant la parcelle et que l'agglomération aura identifié cette parcelle comme se situant au sein d'une zone devant contribuer à l'accueil de populations ou d'emplois, ce déficit de « remplissage » sera à la fois un gâchis de moyens publics sur ce site, et, l'accueil devant se faire ailleurs, il faudra financer une deuxième fois les équipements nécessaires.

Le social

On peut appeler ici « social » ou « humain » l'occupation effective de ce bâti : nombre de personnes par logement ou par millier de m² de logements, nombre d'emplois par m² construits ou par hectare. C'est un indicateur essentiel car il exprime vraiment la vie urbaine, il conditionne totalement le dimensionnement (et donc le coût) des réseaux et équipements. Mais, c'est aussi un paramètre insaisissable. Il n'y a pas de normes ou « d'assignation à résidence » obligeant une certaine densité humaine. Même dans le champ des HLM, pour lequel l'accès au logement d'une certaine taille, se fait strictement en relation avec la taille de la famille, l'absence de mobilité des ménages sur des temps longs fait que l'on ne peut pas contrôler ce paramètre. Cette absence de maîtrise sur la durée est générale : nombre de quartiers neufs ont été remplis par des familles type ; quelques années plus tard, les enfants arrivant, il y a un certain « surpeuplement » ; avec leur départ, il y a sous-occupation... On constate des phénomènes encore plus contrastés au niveau des locaux d'activités. Un local donné peut, dans le temps, suivant le type d'activité, accueillir un nombre d'emplois qui ne peut pas être maîtrisé.

Le « social » est aussi un indicateur qu'il faut relier au « sol » (et pas seulement aux m² construits). En effet, certains types d'habitat, et encore plus d'activités économiques ne peuvent se faire qu'à rez-de-chaussée ou au plus sur deux niveaux. Dès lors, la limite de densité vient de cette troisième dimension, et l'incitation à la densification ne pourra s'exercer que si l'on réfléchit à l'évolution de la nature de cette utilisation du sol lui permettant de « monter en étages ». C'est en particulier le cas lorsque les entreprises renforcent la part tertiaire de leur activité ; c'est aussi le cas lorsque les ménages vieillissent et ne souhaitent plus assumer les charges d'entretien d'un pavillon.

On remarquera en particulier la variabilité de ce paramètre dans le temps. La ville se construit sur la base d'une programmation intégrant certaines valeurs de ce paramètre. Or, une des caractéristique importante de l'espace urbain est son inertie (il se « reproduit » à un rythme de l'ordre de 1 % par an ; les gens vivent dans 99 % d'une ville « héritée » et dont pratiquement 80 % n'a plus de rapport économique avec sa valeur économique de construction initiale).

Des travaux d'observation et de recherches devraient se développer dans ce sens.

La mobilité et autres indicateurs d'usage

Les habitants et les emplois dénombrés par l'indicateur ci-dessus, nous intéressent particulièrement dans la mesure où ils utilisent des moyens publics : déplacements et réseaux divers, équipements et services et tout ce qui concerne l'environnement : production de gaz à effet de serre, rejets liquides et solides, prélèvements d'eau ou de matériaux, loisirs... Tous ces moyens ne sont pas forcément circonscrit à l'intérieur du territoire de la communauté. On introduira ainsi un coefficient de mobilité ou de consommation/rejet propre à ces populations. Il est évident que l'on aura des contrastes énormes.

Et il faut, là encore plus, remarquer la variabilité possible d'un tel paramètre dans le temps. Par exemple, imaginons un quartier périphérique neuf construit pour des ménages aisés fortement motorisés et dotés d'important moyens informatiques (chaînes cryptées, mail, bureautique, etc...). Le bâti vieillissant ces ménages sont remplacés par des familles plus modestes qui seront demandeurs d'infrastructures, de transports, d'équipements, d'espaces publics...). Les premiers arrivés se sont logés certes, mais ils ont aussi créé un habitat ayant collectivement une valeur de patrimoine, sans que cette valeur soit clairement comptabilisable, et sans que les prestations de départ n'aient été choisies par les acheteurs « d'occasion », mais imposant, de fait à la collectivité des dépenses impérativement induites.

C'est en particulier le cas des implantations périphériques qui « justifient » la création d'infrastructures (c'est du moins comme cela que fonctionnent les modèles de prévision d'investissements routiers) par le constat de la présence d'habitants, alors même que ces derniers se sont implantés là pour d'autres raisons que la présence de cette infrastructure. C'est une sorte de « prime » gratuite. Cette dynamique tacite n'est pilotée par personne, elle est passive sur le plan de la gouvernance, aveugle sur le plan de la justice sociale et contraire à une bonne éthique de planification.

Bilan de l'observation de ces 4 couches et de leurs relations

De la description ci-dessus de ces 4 couches et de leurs relations on peut en déduire des interrogations profondes quant aux prévisions en matière de planification urbaine.

Peut-on vraiment contrôler les mécanismes liés au développement durable par la seule gestion des surfaces urbanisables ? Certes cet indicateur permet le contrôle strict de la non utilisation urbaine des espaces naturels, et à un moment donné, par rapport à un contexte immobilier donné, il gère assez bien les capacités d'accueil de population et d'emplois. Mais ceci se fait en admettant l'hypothèse que l'on ne peut pas agir sur les « produits » de base en ensembles de logements et zones d'activités, proposés par les promoteurs privés et publics ; donc que l'on admet, par exemple la tendance à la dédensification, même si elle doit induire des dépenses publiques lourdes pour l'accompagner. C'est aussi ne pas intégrer l'action du temps qui fait qu'une urbanisation construite aujourd'hui aura un autre usage à terme, lequel usage induira aussi des dysfonctionnements fonctionnels et des dépenses publiques. C'est le cas par exemple d'un centre commercial s'implantant à l'entrée de la ville et qui induit une urbanisation dans son environnement. La démarche de développement durable qui doit prendre en compte les conséquences demain des actions d'aujourd'hui est bien au cœur de cette problématique. Elle pourrait introduire dans les études d'impact cette notion de « conséquences induites à terme ».

Le débat introduit par les « COS minimum » est aussi important. Il consiste à préconiser une harmonisation entre les dépenses publiques d'équipements et les droits à construire. Certains le confondent avec un débat sur le coût de la densité. Il est indépendant. On sait que les densités très fortes ou très faibles induisent, toutes choses égales par ailleurs, des surcoûts de dépenses publiques. Mais, face à une tendance générale à la dédensification, dont on sait, dans le contexte actuel les conséquences négatives en termes de vie sociale, de coût de réseaux et de production de gaz à effet de serre par une mobilité excessive, il est légitime que, une fois un niveau de densité reconnu, sur lequel un investissement public a été consenti au niveau des « produits », que la mise en œuvre urbaine se réalise en cohérence avec le niveau des équipements réalisés.

Il est aussi essentiel de mieux maîtriser ce qui se passe entre ces 4 niveaux dans le tissu urbain existant. La situation était différente dans les années 70 où l'existant ancien ne représentait pas plus de 40 % du bâti par rapport au « récent » (moins de 15 ans d'âge ou en cours d'amortissement). Aujourd'hui le récent (10 ans d'âge) ne représente que 7 à 8 %. Les mouvements sociaux dans ce « stock » sont souvent dominants et conditionnent plus ce qui se passe dans le flux que les apports extérieurs. Encore faut-il remarquer que contrairement aussi aux années 70, on observe entre les villes françaises des contrastes considérables : des villes comme Toulouse, Nantes ou Montpellier ont une croissance qui se rapproche de la moyenne des années 70, alors que les villes du centre de la France gèrent une situation de stagnation.

Il faut décrire aussi quelques mécanismes pervers et parfaitement légaux. Le cas du SDAU de Rouen en est la parfaite illustration. Ce schéma directeur approuvé en 1972 prévoyait l'accueil sur l'aire de l'agglomération Rouennaise de +100 000 habitants. En conséquence, le SDAU prévoyait l'ouverture à l'urbanisation de quelques milliers d'hectares nouveaux. Le bilan fait en 1995 lors de la révision du SDAU mesurait qu'en

fait l'agglomération n'avait accueillie que 15 000 habitants supplémentaires, mais en consommant la presque totalité des hectares ouverts. Le résultat de la démarche est donc que le SDAU a permis involontairement, une dédensification de l'agglomération. On a aussi observé que les habitants prévus étaient bien venus sur la région Rouennaise, mais en dehors du périmètre de SDAU. Ainsi le SDAU a été l'instrument d'une politique non souhaitée et n'a pas pu maîtriser des phénomènes essentiels en terme de développement durable. Le cas de Rouen finement observé montre aussi que les politiques communales ont fortement divergé, certaines s'étalant sans accueil de population, d'autres accroissant leur population sans dispersion, etc... ; ce qui veut dire que l'effort d'accueil des différentes communes, qui aurait dû être au cœur du débat du SDAU et de ses suites, a été inégalement partagé. Ce type de débat, assez indolore jusqu'à présent est au cœur des sensibilités locales et tout cadre institutionnel de l'urbanisme doit désormais être explicite sur ces sujets.

Donnons quelques ratios :

Sol et occupation du sol

Les COS observés dans une ville moyenne varient de 0,02 dans des zonages NB dits paysagers à 3,5 dans les quartiers du type « Haussmannien dense. Le COS de 1,5 correspond à des opérations concertées organisées tout en ayant un traitement qualitatif. L'urbain dense est assez globalement d'un COS de 1. Le pavillonnaire varie de 0,20 à 0,8 à l'extrême, densité qui est aussi celle des grands ensembles. Ainsi, une opération qui ne se réaliserait pas en zone centrale avec un COS de 1,5 et serait reportée en périphérie avec un COS de 0,3 occuperait environ 5 fois plus d'hectares et les réseaux seraient au moins 2 fois plus long.

Densité d'occupation

Il est difficile de raisonner à ménages constants. On constate en effet souvent que la taille des ménages varie avec l'éloignement des centres (coût du m² construit, possibilité de garer son véhicule,...). On remarquera cependant une très rapide décohabitation dont le résultat est l'augmentation du nombre de m² par personne ou du nombre de personnes par logement. Ceci est dû à l'allongement de la durée de la vie, à la diminution de la taille des familles, aux divorces, à la décohabitation juvénile,... et surtout, principalement pour certains groupes sociaux à l'accroissement des éléments de confort. Ainsi les milieux urbains denses où l'on observait une densité de 2,5 personnes par logement, bien souvent tangent 1,9 p/log, les tissus périurbain caractérisés par des grandes familles avec 3,5 personnes par logement sont actuellement régulièrement à 2,5 p/log. Ces évolutions ont pour conséquence de multiplier par 30 à 40 % le nombre de logements nécessaires à population constante. Si ce phénomène touche la totalité du parc (soit environ 25 000 000 logements sur une durée de 25 ans, c'est 300 à 400 000 logements par an qu'il faut construire ; chiffre supérieur à la construction effective.

En rapprochant les deux couches ci-dessus, on peut comparer la situation d'une famille de 2,5 personnes en zone centrale habitant un

appartement de 80 m² dans un immeuble ayant un COS de 2,5, par rapport à une famille réduite de 1,9 personnes dans un pavillon de 175 m² de plancher dans un lotissement dont le COS est de 0,3. Dans le premier cas une personne utilise 13 m² de sol, dans le deuxième cas 307 m², en ne comptant que la partie privative du logement, soit 25 fois plus d'espace au sol.

La même remarque peut être faite sur la mobilité, à titre d'exemple de la consommation finale des ménages ou des employés. Consommation qui seule pratiquement est à mettre en relation avec les indicateurs d'environnement. Les études de Jean-Pierre Orfeuil et Caroline Gallez montrent que de façon quasiment mécanique aujourd'hui la distance parcourue en voiture conducteur par les franciliens dépend de leur lieu de résidence :

en Km.	homme actif	femme active	femme au foyer	retraité
Paris	11,5	4,1	2,0	1,5
Banlieue intérieure	17,8	6,4	2,8	3,5
Banlieue extérieure	23,6	10,6	5,0	6,4
Franges urbaines	29,6	14,2	8,2	8,4
Villes Nouvelles	29,5	10,6	6,1	6,3
Agglomérations secondaires des axes et vallées	32,2	14,6	9,0	6,7
Agglomérations secondaires isolées	39,2	17,4	6,0	15,2
Communes rurales	49,6	24,3	14,1	10,2
Ensemble	22,6	9,3	5,1	4,8

Source Gallez (1995)

Le tableau montre le contraste des situations. Un homme actif résidant dans un village à proximité de la Francilienne parcourt 25 fois plus de kilomètres en voiture qu'une femme au foyer parisienne. Ce même homme actif résidant en proche banlieue dans une opération de renouvellement urbain générerait deux fois moins de kilomètres pour une utilité sociale et individuelle équivalente. Pris plus globalement le constat pourrait être que la densité de construction et la densité de personnes variant dans la ville de façon inverse à la densité de « consommation », la « production » de « kilomètres » est ici à peu près équivalent dans les différentes parties de l'agglomération, mais avec une « externalité », en grande partie payée par la collectivité, au carré des contrastes de densité.

Retenons surtout qu'une planification ne peut pas se contenter d'examiner la surface constructible d'un territoire ou même le nombre de m² bâtis tant le lien entre les 4 couches peut être contrasté et même variable dans le temps.

Quelles préconisations ?

Les enjeux de durabilité de la ville passent aujourd'hui autant par la mise en cohérence de ses différentes parties ou zones (enjeux

explicités des articles du code de l'urbanisme présentant le rapport entre la ville et la campagne, les habitations et les emplois, les transports,...) que par ce qui se passe dans chaque zone. Dans ces zones, on observe une dédensification, une ségrégation lente, un regroupement des personnes et des emplois qui consomment par exemple le plus de déplacement. Ce sont ces mécanismes « internes » qui conditionnent ensuite la structuration de l'agglomération : étalement urbain, ségrégation, éloignement des actifs et des emplois, fiscalités locales contrastées. Une planification prenant en compte le développement durable ne peut écarter l'examen du fonctionnement de chaque couche et leurs rapports.

Ceci voudrait dire en particulier des COS minimaux. Bien sûr une seule règle de ce type est difficile à appliquer. Il faut donc d'abord étudier, et cela certainement avec les professionnels de la construction, quels sont les produits immobiliers attractifs peuvent correspondre à un marché et aux COS proposés. C'est donc plus d'une stratégie immobilière qu'il s'agit. Elle peut passer par des scénarios complexes à condition de ne pas en perdre la finalité. Par exemple sur des sites dégradés, il faut peut être commencer par refaire venir des marchés, et pour cela, lancer des premières opérations peu denses, pour ensuite réintroduire de la densité... De la même façon, c'est par une approche sur des modes de vie que l'on abordera les problèmes de « surconsommation » de déplacement ou d'espace des zones périphériques. En réponse, il faudra lancer des opérations d'aménagement ou de réaménagement adaptées.

La description des 4 couches et niveaux doit donc revenir au cœur des analyses préalables à la planification et dans la confection des indicateurs de pilotage et de contractualisation. La croissance de population (comme sa décroissance) ne doit pas se traduire automatiquement par des ouvertures de zones nouvelles à l'urbanisation.

Analyse de la prise en compte de ces 4 niveaux dans les schémas directeurs récents : région Île-de-France, Lille, Toulouse, Lyon, Grenoble, Rouen

Cette note est un relevé de la prise en compte de la démarche en 4 niveaux dans les documents d'urbanisme d'agglomération les plus récents. Les schémas directeurs ont été analysés. Il faudrait leur ajouter les travaux plus récents de Plans de Déplacements Urbains. Dans les cas analysés cependant, les deux démarches ont été traitées par les mêmes équipes, à des dates proches ou simultanément.

À l'occasion des démarches de PDU des débats ont montré l'importance de la coordination de la répartition spatiale des emplois et des ménages dans l'espace des agglomérations programmé par les documents d'urbanisme avec le système de transport, mais en même temps, une certaine inertie et laxisme du contrôle de cette répartition. On constatera en effet que la répartition des populations et des emplois dans l'espace est souvent très vague ou écrite de façon inopérante. Les anciens schémas directeurs avaient des allures de super POS avec un zonage spatial qui

contraignait la constructibilité surtout pour ce qui est des zonages agricoles ou naturels qui étaient retranscrits par décalque dans les POS sous forme de zones NC et ND (zones agricoles ou naturelles). Par inertie, ils agissaient et agissent toujours pour freiner la tache urbaine constructible (souvent parce que personne n'ose remettre en cause ce qui est inscrit dans ces documents). En revanche, pour les zones à urbaniser, les documents d'agglomération laissaient totalement ouverte la question de la densité, l'ouverture de zones à l'urbanisation, prévue pour une certaine population avec une certaine densité, avec des marges afin d'intégrer une certaine souplesse, alors que cette population n'est pas arrivée s'est traduite par une dédensification. Les zones ont été totalement utilisées alors que les objectifs de population n'étaient pas atteints.

Ancien SDAU de Rouen

Ce SDAU a été le premier SDAU approuvé en 1972. Il devait accueillir 100 000 habitants supplémentaires dans l'agglomération. On constate que l'accroissement de population n'est que de 15 000 habitants. On constate aussi que les 100 000 habitants ont bien été accueillis dans l'aire urbaine souvent en dehors de l'agglomération. On constate aussi qu'une SDAU qui préconisait une certaine politique de reconquête urbaine commune à toute l'agglomération s'est traduite par des politiques totalement contrastées entre les différentes parties de l'agglomération. Ceci pose le double problème de la transiivité des consignes d'un document d'urbanisme sur les sous-parties de l'agglomération que sont les communes et sur la transmission de la politique d'une agglomération aux territoires qui l'entourent. On ne peut penser que l'État a dans ce double problème un rôle régulateur et que les différentes collectivités territoriales, dont l'État, par leurs aides financières devraient aussi avoir le souci d'infléchir les politiques locales vers cette politique d'agglomération définie en commun. Ces aides deviennent alors des solidarités (on limite réglementairement les territoires où les marchés s'emballent et on aide au moins à démarrer les opérations sur les territoires en panne). Le tableau suivant montre la dispersion des politiques locales pendant cette période sur Rouen :

Rapport entre l'extension du périmètre urbanisé de la commune et de la variation de population de cette commune suivant deux périodes :

$\Delta m^2/\Delta$ population	minimum	maximum	moyenne des valeurs positives	moyenne totale	écart-type
1970-1980	- 4 814	4 363	641	206	1 084
1980-1990	- 485	5 201	508	324	820

Source : cycle urba sciences-po. District de Rouen. 1997

On constate par inertie un certain freinage pendant la deuxième période, il correspond aussi à une moindre solvabilité des ménages.

Schéma directeur de Grenoble

Alors qu'une réflexion qualitative très intéressante est conduite sur l'agriculture périurbaine, le renouvellement urbain, que la ville s'inscrit dans une DTA, on ne trouve aucun calcul précis transmissible par l'agglomération à chacune des communes. On relève que l'agglomération devra accueillir 700 000 habitants, donc devra construire, d'ici 2020, 30 000 logements. Où, pourquoï, où freiner, où accélérer ?

Toulouse : PDU + SD

Le schéma directeur de Toulouse et le PDU abordent de façon rigoureuse le sujet en constatant que les déplacements automobile ont doublés en 18 ans de 1978 à 1996 et que malgré les efforts faits (métro), il est difficile de maintenir les transports en commun au delà de 10 %.

Les dérives de la troisième couronne hors SDAU sont incriminées, ainsi que la difficulté de maintenir l'activité et la population dans les faubourgs touchant le centre, bien que ces quartiers soient encore denses et bien desservis.

Le SDAU commence par une intention sur la troisième couronne : « L'aire de la région métropolitaine ne définira en aucun cas un "périmètre d'urbanisation", mais bien un espace géographique équilibré dans lequel pourra se développer un système urbain original, hiérarchisé et polycentrique : un développement fondé sur l'ensemble des centres urbains régionaux existants (la constellation), rompant ainsi avec le phénomène de métropolisation (la nébuleuse) ». La constellation est formée (croquis à l'appui) de Montauban, Albi, Castres, Castelnaudary, Pamiers-foix, Saint Gaudens, Auch, Castelsarrasin.

Le problème est bien posé et l'agence d'urbanisme de Toulouse fait un travail de suivi remarquable des indicateurs de déplacements et d'urbanisation dans les territoires sensibles. On peut s'interroger sur la façon dont les documents d'urbanisme peuvent gérer ces enjeux : qui va transmettre à Auch ou Albi, hors département, des consignes tenant compte des politiques urbaines de Toulouse ? (Est ce que cette contrainte figure dans les « porters à connaissance » faits par l'État dans ces deux villes ? Et pourtant, c'est décisif pour le développement de Toulouse). Le « projet de ville » des faubourgs de Toulouse doit-il apparaître dans le SDAU avec des stratégies de reconquête, des esquisses de programmes et des simulations de financements et de partenariats crédibles (Castelnaudary cofinçant les opérations dans les faubourgs de Toulouse pour éviter la périurbanisation ?)

Le SDAU de Lille

Lille s'est faite le porte-parole du renouvellement urbain. Son SDAU rend compte de cela et différencie bien par rapport aux rythmes actuels ce qu'il faudra réaliser en renouvellement et en extension. On voit aussi dans le SDAU des démarches très intéressantes pour que les voiries nationales de contournement afin qu'elles ne génèrent pas d'urbanisations périphériques. Mais, on est un peu frustré sur des mécanismes plus fins concernant les 4 couches et transmissibles aux communes. Il y est décrit

surtout des inflexions de tendances en logements et hectares concernés par le renouvellement ou l'extension.

Le schéma directeur de la région Île-de-France

Réalisé par l'État en 1965, puis en 1995, il a toujours été aussi un laboratoire méthodologique et conduit aux évolutions importantes des législations nationales en matière d'urbanisme. (LOF de 67 et SRU de 2000). Le dernier schéma, s'appuyant sur le recensement de 1990, a surtout mis en avant les contrastes de développement entre les sous territoires de la région, classés en territoires d'excellence et en territoires de déclin nécessitant un renouvellement économique et urbain. Ces territoires identifiés dans le SD ont aussi été l'objet d'aides solidaires spécifiques dans le contrat de plan 1995-2000, sous forme de Contrats de Développement Urbain préfigurant les volets territoriaux des Contrats de Plan de la LOADDT (après 2000). (Expérience partagée avec la région Nord Pas de Calais). Donc une vraie démarche de secteurs stratégiques. Ceux-ci étaient caractérisés aussi par une panne de renouvellement à quantifier pour en établir le diagnostic et fixer des objectifs.

L'exercice des 4 couches a été réalisé très finement dans les services. Il apparaît dans le document approuvé par département. Page 81 du document sont fournis des ratios très explicites pour les 25 années à venir. Il est donné un pourcentage d'accroissement de population (11 %). Le nombre de logement à renouveler est donné en pourcentage de l'existant (concerne 8 % de la population), le desserrement est aussi calibré à 8 % de la population à reloger.

Le conseil d'État a interdit une expression du document sur des territoires plus petits que les départements (1 à 2 millions d'habitants). La conséquence en est que si on cherche à appliquer les ratios départementaux sur une commune, on aboutit à des aberrations locales, ce qui tend à dire que ce qui se fait au niveau de chaque POS est indifférent sur la totalité du département (environ 40 000 habitants sur 1 million). Comme l'accueil du département est la somme des accueils municipaux, personne n'est en charge du résultat départemental ; il n'a pas de réalité... Quant aux approches régionales,... Les acteurs locaux tiennent compte des informations globales données par le SDRIF, mais en tant qu'outil de planification on peut s'interroger sur son effet pratique et concrètement on ne peut que constater la poursuite des écarts constatés au départ, de l'étalement urbain et de la panne du renouvellement urbain sur les secteurs les plus dégradés.

Des approches trop macroscopiques sont mal acceptées et comprises. On a pu l'observer dans la presse. Le SDRIF propose de construire autant de logement en première et en seconde couronne soit environ 30 000 logements par an. Mais en première couronne ces logements à 74 % ne servent qu'à compenser le desserrement et le renouvellements, donc à maintenir la population, alors qu'en seconde couronne c'est la presque totalité qui sert à l'accroissement démographique de la région Ile de France. Sur le secteur stratégique de la Seine Amont, par exemple, le retour d'une population de 40 000 habitants perdue de 1975 à 1990, suppose la construction de

65 000 logements. Ce parc construit en périphérie accueillerait aujourd'hui près de 150 000 habitants ! Ces mécanismes apparemment troublants méritent des explications importantes. Ces exemples montrent bien que l'enjeu des villes ne se mesure pas en m² de surface urbanisable.

Le SDAU de Rouen-Elbeuf

Dernier en date (arrêté le 25 avril 2000), il analyse et programme finement suivant les 4 couches. De plus, il calibre les ratios qui relient les 4 couches à des phénomènes démographiques comme le vieillissement ou la taille des ménages ou aux marchés immobiliers en particulier individuels et collectifs et l'acceptabilité des diverses formes d'habitat par les différentes catégories de populations et de classes d'âge. Il confronte cette demande à une offre en m² de logements et en m² de sol renouvelable ou consommable

On trouve là la véritable dimension d'un PLH dans ce qu'il peut apporter à des stratégies urbaines (alors que souvent l'administration le réduit à une programmation HLM)

Données de demande et d'offre dans l'agglomération de Rouen-Elbeuf

	1982	1990	1999	2010	2020
Population totale	459 000	468 000	476 000	469 000	467 000
taille moyenne des ménages	2,64	2,50	2,34	2,19	2,09
nb de pers de plus de 75 ans		29 000	32 000	36 100	36 900
part des moins de 20 ans %		27,3	25,1	23,1	21,8
part des plus de 60 ans		17,5	18,4	20,5	22,8
log neuf pour renouv			64		350
taux de vacance %		6,46	6,38	5,90	5,54
const pour stabiliser			1 500	1 700	1 500
const pour accroître			300	900	1200
const totale			1 800	2 600	2 700

Il en est déduit par secteur géographique les hectares à mobiliser en individuels et collectifs en extension ou en friches et espaces mutables :

Hectares à mobiliser d'ici 2020

espaces nécessaires	centre	rive gauche	Elbeuf	Vallée 1	Vallée 2	Plateau nord	Plateau sud	Total
logements collectifs	23	126	61	51	12	43	25	341
individuels	10	308	205	245	138	128	290	1 324
total	33	434	266	296	150	171	315	1 665
mutables et friches	54	56	7	6	8			131

Les problèmes sont clairement posés. On pourrait encore, au delà, se poser la question de la faisabilité des 131 hectares de reconquête de friches. Quel montage sachant que même si ces sites correspondent à une implantation souhaitable pour une partie de la population, les bilans d'opérations sur ces sites ne sont pas évidents et situés sur Rouen commune et Elbeuf, leur faisabilité repose certainement sur des solidarités des communes périphériques (recueillant des populations plus aisées, sans avoir de charges), de la Région ou de l'État. Il n'existe pas de structures pour concrétiser ces solidarités. Cependant le débat est bien essentiellement là et l'issue du SDAU sera bien une convention de ce type établie « dans l'ombre ». Il aurait été souhaitable que les procédures d'urbanisme intègrent ces mécanismes de solidarité et de renouvellement urbain.

III - La ville et ses territoires environnants

La planification spatiale urbaine depuis 1967 était centrée sur l'agglomération. Les schémas directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme étaient le document de base, faisant suite à de nombreuses démarches d'urbanisme volontaire sur les aires urbaines métropolitaines, puis sur les villes moyennes. Ces documents devaient être suivis de documents locaux d'urbanisme en déclinant le contenu à l'échelle communale. On a cependant vu très rapidement apparaître des plans communaux d'urbanisme sans schéma d'agglomération. Ces documents au départ présentaient un véritable projet local de l'équipe municipale, souvent présenté comme tel lors de réunions publiques. Progressivement ces documents ne sont devenus que des règlements locaux de construction. La décentralisation de 1982 a confirmé cette échelle communale de planification et même les « porteurs à connaissance » qui pouvaient les relier à des politiques nationales ont perdu (voir ci-dessus) leur rôle de relation du territoire communal à la dimension urbaine ou régionale. La relance de politiques d'agglomération cherche à retrouver une dimension où fonctionnent de nombreux mécanismes urbains. Certains évoquent même la prise en compte des aires urbaines (où 40 % des actifs travaillent dans le pôle central), voire même l'aire d'influence (où 20 % des actifs viennent au centre).

Ces méthodes permettent mieux la prise en compte du développement durable qu'au seul niveau de la commune, mais on peut voir deux limites à ces approches :

– la première est que l'articulation de ces milieux urbains ou sous influence urbaine se fait essentiellement à partir d'une vision partant du centre de l'agglomération et des services centraux.

– la seconde est qu'une « gouvernance » sur une échelle aussi vaste est très difficile. On doit constater que les intercommunalités qui se mettent en place soit à travers des syndicats spécialisés, soit à travers des

démarches intercommunales ou pour prendre en charge une agence d'urbanisme, se réalisent entre des acteurs dont les liens entre eux sont forts et permanents. Il est donc illusoire, sur un plan pratique de rassembler dans une même démarche tous les acteurs de sites si vastes. Les acteurs périphériques participent en général aussi à plusieurs mouvances centrales.

Pourtant, pour les enjeux urbains de développement durable, ces territoires périphériques sont essentiels. Ce sont eux qui peuvent subir l'extension urbaine. Ils forment le paysage naturel de la ville. Bien souvent, ces territoires ruraux alimentent la ville, lui fournissent son eau et ses matériaux. Ces territoires accueillent les loisirs des urbains (surtout si les 35 heures ouvrent des champs de tiers activités nouvelles).

Il y a donc une sorte de contradiction entre ces deux remarques (territoires sensibles et territoires extérieurs). Il faut d'abord remarquer que ces territoires souvent morcelés entre des petites communes ont de fortes cohérences internes. On peut donc imaginer que des « pays », des « pays urbains » s'organisent et élaborent des projets pour leur territoire.

Alors ces territoires organisés ainsi peuvent débattre avec la ville centre (l'agglomération) de leurs interrelations et les mettent en forme, les contractualisent,...

De nombreuses démarches de ce type sont actuellement en cours et en particulier toutes celles qui recherchent des rapprochements entre les responsables des agglomérations et les responsables de l'agriculture périurbaine. On trouvera ci-après une esquisse de ce que pourraient contenir de telles relations. Comme la loi d'orientation agricole ouvre aussi un chantier de ce type à travers les Contrats territoriaux d'Exploitation par lesquels, aujourd'hui individuellement, des agriculteurs peuvent mettre à disposition des services pour les urbains proches et se faire rémunérer pour cela (entretien de jachères, accueil et services touristiques, animation,...), on pourrait imaginer que ceci se généralise et se formalise.

Suggestions sur le contenu d'un contrat agri-urbain

Les thèmes suivants pourraient être explorés :

Cadre institutionnel du débat et de la contractualisation

L'INSEE propose les concepts « d'agglomération » et « d'aire urbaine ». Ces périmètres recouvrent mal les découpages institutionnels d'intercommunalités. Il serait intéressant sur un échantillon de villes de relever ces périmètres institutionnels et fonctionnels et s'interroger sur le territoire sur lequel devrait se faire cette contractualisation. Une autre façon de prendre le problème consisterait à partir de la Région et de regarder en infrarégional comment se découpent des morceaux de territoires reliant ville et campagne. Cette méthode aurait aussi comme intérêt d'associer la Région, en tant qu'institution, à la démarche.

Les échanges matériels entre la ville et son environnement

Les échanges matériels peuvent être dans le sens campagne-ville, pour l'eau, les matériaux de construction, l'alimentation (à examiner en particulier pour des cultures biologiques ou intégrant la sécurité alimentaire)... L'activité rurale rejette aussi des déchets et des produits toxiques dans les rivières et les nappes. Elle peut aussi contribuer à dégrader les paysages ou au contraire à conserver leur qualité (hangars et bâtiments agricoles, haies, habitat, mise en valeur du patrimoine historique...) et préserver le fonctionnement d'écosystèmes variés. Dans le sens ville-campagne ce sont les rejets d'eau usée ou de boues, des ordures ménagères ou déchets ultimes, les décharges éventuellement sauvages d'encombrants ou de matériaux de démolition...

(voir en annexe deux notes sur la valorisation des boues des stations dépuración et sur le risque de dégradation des sols du fait de la mise trop systématique en décharge des déchets verts)

Les échanges d'usages réciproques et leurs conséquences

On peut regarder les besoins de fréquentation des espaces naturels périurbains et leur interférence avec le monde agricole : chemins de randonnée pédestres, cyclables, skiabiles ou équestres, parkings attachés à ces activités, fermes pédagogiques, pique-niques, chasse, découverte de sites et paysages remarquables... Dans l'autre sens, le monde rural et semi-rural (les rurbains) recherchent en ville des équipements commerciaux culturels et administratifs... parfois un second emploi. Les ruraux ou les collectivités locales qui les représentent participent-ils au financement de ces équipements ?

On pourrait aussi lister les fonctions urbaines ou rurales qui s'implantent en franges d'agglomérations : industrie agro-alimentaire, stockage et fret, commerces, infrastructures lourdes de transport, aéroports, jardins familiaux, grandes plateformes polyvalentes (manifestations, fêtes, cirques...)

On peut aussi examiner les problèmes de gestion induits et leurs coûts : sécurité pour la production agricole (vols et détériorations), sécurité civile, entretien des parcs et forêts périurbains, accessibilité par transports collectifs...

Le grignotage de la campagne par la ville

Statuts et calendriers des terrains en devenir urbain (ou en déprise), fiscalité attachée. Limitation de l'extension urbaine. Acceptation dans les villages d'un habitat d'urbain.

Inversement la ville peut aider un village qui conserverait son caractère et accueillerait des fonctions ludiques ou paysagères à financer des équipements nécessaires ou leur fonctionnement (salle polyvalente, poste, école, assainissement, réseaux enterrés...)

Les fonctions agricoles en ville

Les villes moyennes montrent le maintien de nombre d'activités traditionnellement agricoles dans les tissus urbains : jardins, industrie agricole, magasin de matériels, voire pâtures et potagers... Viabilité et conservation de ces fonctions...

Quel type de contractualisation ?

Observatoires et pratiques durables

Mode d'occupation des sols, économie de la viabilité des diverses fonctions, usages et fonctionnement des espaces et des équipements, indicateurs de vulnérabilités et suivi de seuils critiques...

– échanges informels sur les démarches

Les PNR montrent l'importance d'une information réciproque des démarches de planification entre les territoires urbains et les territoires : observateurs lors des documents d'urbanisme ou des élaborations de contrats (ce rôle fédérateur pourrait être celui de la Région)

– documents d'urbanisme

Ceux-ci sont souvent statiquement protecteurs (NC, ND, NB, EBC...). Est-ce suffisant s'ils ne décrivent pas la dynamique de développement des deux espaces, dans un document spécifique qui pourrait être repris dans les rapports de présentation des SDAU et des POS locaux.

Contrats de plan

C'est l'occasion d'un chapitre traitant de ce sujet en s'appuyant sur une partie périurbaine du « schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux »

Participations financières

Des collectivités et/ou des usagers des espaces ou des équipements ?

Une politique foncière

Plusieurs auteurs ou membres des groupes de travail ont proposé des politiques foncières dans les territoires périphériques, en limite de zones agricoles et urbaines. Ces politiques se traduiraient par des achats de terrains agricole dans les zones de fortes pressions foncières. De telles politiques doivent être bien définies afin d'éviter toute dérive.

Il faut d'abord que les documents d'urbanisme soient clairs sur un usage agricole des espaces. À juste titre les juges d'expropriation, constatant que les zonages agricoles ne sont parfois que des leurres pour permettre aux collectivités locales de bénéficier de prix foncier peu chers, admettent des prix urbains car ils considèrent que le classement est provisoire. À ce moment, les prix d'acquisitions sont ceux de la terre agricole, les acquisitions peuvent être effectuées par les organismes agricoles (SAFER : syndicat d'action foncière agricole) et les terrains, propriété de

la collectivité publique, confiés en gestion à un agriculteur voisin ou à un jeune agriculteur.

La justification d'une telle politique est à la fois le contrôle de l'usage de l'espace pendant le temps de la protection et ultérieurement, la possibilité de conduire des opérations publiques concertées denses et diversifiées. Cette politique protège deux fois l'espace agricole car les opérations immobilières qui éventuellement s'en déduisent sont économes d'espace. L'ouverture à l'urbanisation ne se fait que lorsqu'il y a des croissances démographiques la justifiant. Il n'y a alors pas de plus-value. L'augmentation des valeurs foncière ne traduisant alors que le coût des équipements publics effectivement mis en œuvre.

Une telle politique, à la fois par la dépense de protection qu'elle entraîne dans un premier temps et par la conduite d'opérations par la suite doit presque impérativement être conduite par l'agglomération dont la commune concernée est la périphérie. Soit des mécanismes d'intercommunalité sont mis en place, soit des contractualisations sont passées avec les communes périphériques.

De telles politiques sont développées par les Etablissements Publics Fonciers, par les Communautés Urbaines dans le cadre de leurs compétences d'urbanisme ou encore par les politiques d'espaces naturels sensibles (Taxes Départementales d'Espaces Naturels Sensibles, TDENS, perçues sur les permis de construire et servant à acquérir des espaces naturels). Les Régions peuvent aussi, avec l'aide de l'État dans les Contrat de Plan développer ces politiques auprès des agglomérations.

IV – Pour une planification spatiale durable

Listons quelques étapes de la démarche :

– Refonder la planification territoriale sur l'aménagement du territoire et une véritable planification socioéconomique associant les niveaux européens, nationaux et régionaux.

– Promouvoir et donner un cadre légal à une planification territoriale élargie reposant sur :

1 – un projet socioéconomique local

2 – une contractualisation des partenaires sur des programmes et des moyens contractualisés sur des résultats (ou services)

3 – un cadre réglementaire gérant les droits à construire

– Planifier devant se réaliser sur les territoires régionaux, d'agglomération ou de pays, communaux et décrire les relations entre ces niveaux et territoires.

– Relier de façon montante et descendante cette planification territoriale et les processus opérationnels d'aménagement et de foncier qui seront vus ci-après.

Notes – Le Parc naturel régional du Lubéron : un exemple de relation contractualisée entre un territoire et ses villes

Le but de la présente note n'est pas d'abord de décrire les démarches de l'équipe du Parc du Lubéron, mais d'utiliser ce cas pour examiner ce que pourraient être des relations contractuelles entre une ville ou un réseau de villes et un territoire environnant à caractéristiques plutôt rurales ou naturelles. On ne décrira donc que très sommairement le Parc, sa problématique et ses projets.

Le Parc regroupe 67 communes dont 4 villes moyennes : Apt 11 397 h., Cavaillon 24 729 h., Manosque 20 000 h., Pertuis 17 811h, soit 73 937 h. sur les 145 934 h du Parc (50,9 %). Elles apportent 40 % des recettes (11,20 F/h/an) du Parc.

Cette situation est originale car dans la plupart des autres Parcs les villes ne sont qu'« associées » aux Parcs ou en sont des « portes », mais ne s'y impliquent pas de façon aussi directe. Ici, les villes ont signé la Charte du Parc et participent à son financement au même titre que les autres communes. Bien que Marseille vive en rapport étroit avec lui, Marseille n'a pas de rapport privilégié avec ce Parc car le lien n'a pas pu être formalisé.

La présente note porte sur les formes de contractualisation d'un territoire avec les villes qui s'y inscrivent.

Le Parc insiste d'abord sur le fait que les villes s'inscrivent dans plusieurs échelles de territoire, ce qui renvoie alors à plusieurs échelles de contractualisation. Une des échelles est celle du Parc, une autre est celle de la Région avec la présence de l'agglomération marseillaise. Les difficultés de ces contractualisations apparaissent bien lorsque l'on voit émerger les « pays » (4 sur le territoire du Parc avec des frontières floues et ne correspondant pas avec les frontières du Parc). Par exemple, le Parc solidarise 67 communes depuis 28 ans (21 ans officiellement), et les « pays » rassemblent différemment ces collectivités locales. Se posent des problèmes concrets entre niveaux de territoires qui sont non seulement des territoires de projets, mais aussi la représentation par les élus, les structures de mise en œuvre technique, et assurant les rapports avec les collectivités supra locales telles que les Département, Région, État, Europe. De la même façon qu'il y a des éclaircissements à apporter sur les conventions portant sur la « politique de la Ville » au sein des contrats d'agglomération, il y a à trouver la nature des

contractualisations à chacun des niveaux et leur coordination. A. Grégoire (le directeur du Parc) propose une application stricte du principe de subsidiarité, le Parc se limitant volontairement à des enjeux de grande échelle : rapports aux grandes villes (Marseille, Avignon,...), grands paysages, transport, accueil de populations.

La contractualisation mise en œuvre autour des PNR revêt plusieurs formes.

La contractualisation informelle

La plus importante est semble-t-il l'affichage, que l'on peut appeler politique, d'un destin commun à tous les acteurs du Parc. La capacité d'initiative du Parc, de par sa présence (37 agents), ses études, sa participation active dans des réunions font que les acteurs locaux travaillent ensemble. On peut analyser ce phénomène de plusieurs façons. À la fois, le discours du Parc est un régulateur qui recadre le débat sur les intérêts dont sa charte est porteuse, évitant les particularismes locaux ; l'explicitation de certains enjeux est aussi un début d'engagement dans leur prise en compte. D'autre part, le Parc, de par ses propositions techniques explicitées (ou « projet »), permet des choix que la commande politique ne peut concrétiser à elle seule. On peut alors s'interroger sur la gouvernance à travers les entités institutionnelles et les outils techniques qui les accompagnent qui influencent beaucoup les résultats, tant pour les décisions que les « projets » et les réalisations. Quel est le contrôle démocratique sur ces découpages ? La population est consultée sur les résultats (les projets élaborés par les équipes), mais quid des projets ne sont pas élaborés parce qu'il n'y a pas d'équipes constituées ? Dans le cas du Parc du Lubéron, Le Parc propose que l'équipe du Parc soit à la disposition des communes et des intercommunalités qui se créent, mais aussi, dès que possible, que ces intercommunalités se constituent des équipes techniques de haut niveau. Bien entendu, ceci supposera une collaboration étroite des équipes.

La contractualisation financière

L'intégration des villes dans le Parc est implicitement un contrat financier entre elles et les territoires naturels. Plus de 40 % des recettes viennent des villes, alors que les interventions se font majoritairement sur l'espace naturel. C'est explicitement reconnaître un outil de solidarité convenu entre les territoires urbains et ruraux. On peut penser que cette démarche de compensation et de solidarité, jusqu'à présent essentiellement entre les mains de l'État, se développera volontairement entre territoires déconcentrés. On retrouve cette subsidiarité dans de nombreuses démarches telles que les Etablissements Publics Fonciers (une taxe sur un grand territoire solvable et une redistribution sur des sites en difficulté), la TP d'agglomération, la TDENS (taxe visant à créer des espaces naturels dans une partie du département)... On ne peut que trouver positives ces démarches tout en s'inquiétant de leur caractère optionnel : que se passe-t-il sur les sites où cette mécanique serait nécessaire et où les acteurs institutionnels ne s'y

engagent pas ? Que se passe-t-il sur les territoires les plus difficiles (urbains ou ruraux) où la capacité d'élaboration de projets ou de tels mécanismes de péréquation est tellement faible qu'ils ne se mettent pas en place ? Que se passe-t-il lorsque ces mécanismes engendrent des déséquilibres territoriaux, par exemple lorsqu'un sous territoire dominant s'arrogé un tirage financier sur un autre sous territoire ? Faut-il alors penser que c'est le rôle de l'État d'assurer une régulation, d'animer les débats conduisant à la solidarité entre acteurs locaux ou de prendre des initiatives locales par subsidiarité inverse (s'ingérer à la place de collectivités défaillantes) ?

Des cadres contractuels divers...

Dans le cadre du Parc les contractualisations passent beaucoup par le biais des Chartes d'Environnement. Est-ce que ce sont de vrais documents contractuels, avec des engagements réciproques des deux parties, des évaluations et des sanctions pour engagements non tenus ? Apparemment, il s'agit plutôt d'un affichage par l'État de ses choix de projets subventionnables, avec un suivi des opérations par la DIREN. Ce qui est surtout intéressant, c'est l'initiative et l'animation qui accompagnent cette démarche.

Passons sur les difficultés rencontrées à engager des programmes pluriannuelles, mais ces mécanismes se mettent en place.

Ce sont aussi des campagnes d'information prises en charge, avec l'accord des collectivités locales, sur les risques naturels, la signalétique et l'affichage, le paysage et les « entrées de ville »,...

Plus matérielle est l'action sur l'assainissement. Là, l'équipe du Parc organise la gestion des boues issues des systèmes d'assainissement individuels (« vidangeurs propres »). C'est cependant essentiellement une sensibilisation qui ne se traduit pas par des contrats avec les agriculteurs ou les communes, ni par la réalisation d'ouvrages. L'intervention n'est ni réglementaire, ni financière.

Le Parc est aussi engagé dans une procédure de SAGE qui devrait arbitrer la répartition de la pénurie d'eau entre les agriculteurs, les villes, les débits réservés des rivières. Le résultat sera un document réglementaire négocié, que l'on peut considérer comme une sorte de contrat. Les interventions dans les POS sont un peu semblables bien que le Parc n'ait pas de compétence réglementaire dans cette procédure. Les agents du Parc sont invités aux groupes de travail et écoutés du fait de leur compétence technique. Dans la pratique, leurs propos sont encore peu acceptés quand ils s'opposent à d'autres intérêts. Un document semblable a déjà été produit sur la gestion des granulats.

Ce que n'est pas le Parc...

Il est frappant de noter les limites du cadre contractuel du Parc.

Il assure une animation sur un budget issu d'une taxe, il contractualise le contenu d'aides apportées sous forme de subventions, il

inscrit dans des cadres réglementaires dont il a la compétence des contraintes illustrant des équilibres contractualisés entre acteurs locaux.

Inversement, le Parc n'a pas de pouvoir d'initiative de montage d'une opération (il ne peut qu'apporter une aide partielle à un montage dont une collectivité locale a pris l'initiative et la responsabilité). On peut opposer ce mode d'intervention à celui d'une collectivité locale qui peut accompagner une décision d'opération par une prise de risque à travers un syndicat mixte, une SEM ou un OPAC,... La limite de l'intervention des structures de l'État et d'autres grandes collectivités territoriales est l'engagement contractuel accompagné par une prise de risque. Celle-ci est presque toujours renvoyée à une collectivité locale, qui n'a, en revanche, pas toujours la taille pour l'assumer. Et pourtant, c'est bien dans la prise de risque que réside l'essentiel d'une démarche d'aménagement de l'espace. En effet, l'aménagement est presque toujours un pari fait sur la promotion d'un site, la reconversion d'un espace, le développement économique... (contrairement à ce que l'on pourrait penser, la mobilisation de moyens privés ne se réalise que lorsqu'il n'y a presque pas de risques ; le modèle de développement classique français est un préinvestissement non rentable d'une collectivité publique qui permet l'espérance presque assurée des investissements privés, l'économie mixte reposant encore essentiellement sur les – petites – communes).

* * *

En conclusion, l'exemple du Parc du Lubéron montre bien la concrétisation d'une démarche de contractualisation, dans les cadres actuels. On constate que la pratique, un peu informelle de l'initiative et de l'animation pédagogique a une dimension contractuelle essentielle et une grande efficacité bien qu'informelle. Cette absence de forme peut cependant poser problème, en particulier quant à la gestion démocratique de l'élaboration de projets. On note aussi la pratique de ce que l'on peut appeler la « contractualisation décentralisée » entre collectivités volontaires sans forcément passer par la présence de l'État, démarche dont les limites sont encore mal définies.

Le problème des boues d'épurations

Le traitement des boues des stations d'épuration est un problème de rapport entre les territoires urbains producteurs de boues et les territoires ruraux susceptibles de les utiliser. Les boues sont aussi très directement produits pour une part importante par la digestion par les urbains des produits de l'agriculture. Un cycle se boucle. Pourtant ce sujet est l'objet de débats difficiles, les ruraux refusant souvent l'usage des boues dans l'agriculture. Ce refus étant en grande partie motivée par un déficit des urbains sur le contrôle de leurs rejets.

Les chercheurs de l'INRA minimisent les craintes dans ce domaine, alors que de grands groupes de l'industrie alimentaire font leur

publicité sur les productions « sans boues ». Les opposants aux boues dénoncent une dégradation définitive des sols avec l'introduction de métaux lourds, de germes pathogènes, d'antibiotiques,... Les urbains ont inversement des difficultés à éliminer ces boues produites en grandes quantités et dont les autres modes d'éliminations sont très coûteux.

Quelques chiffres : (fournis par Martine Tercé INRA)

Chaque français génère 73 m³/an d'eaux usées, soit 200 l/jour produisant 5 l de boues brutes. Ces boues sont épandues pour 50 à 60 %, mises en décharge à 20 à 30 % et 15 à 20 % incinérées. Les épandages sont produits à 1,7 % par les boues urbaines et 94,5 % par les effluents d'élevage. Les épandages de boues concernent moins de 1 % de la surface agricole utile.

À partir de 2002 les mises en décharge seront interdites. En 2005, les zones urbaines devront être raccordées à des réseaux collectifs. L'incinération est dénoncée par les biologistes à la fois par sa production de gaz à effet de serre, sa consommation d'énergie et la dégradation de la matière organique dont l'essentiel des boues sont originaires entraînant la dégradation de la qualité des sols. Aucun accident sanitaire a été recensé. Les boues urbaines contiennent effectivement des métaux lourds Cuivre (Cu), Zinc (Zn), Cadmium (Cd), Plomb (Pb), mais il faut relativiser l'enrichissement des sols par cette source :

% par sources	Cu	Zn	Cd	Pb
Déchets agricoles	55	61	20	12
Déchets urbains	28	20	38	12
Engrais	1	1	2	1
Retombées atmosphériques	16	18	40	68

Source INRA

Olivier Bordaz de l'INRA voit dans la dénonciation des boues des arguments symboliques ou anecdotiques. Les incidents autour du sang contaminé et de la vache folle font prendre conscience de risques potentiels et de responsabilités. Les agriculteurs déjà désignés comme des pollueurs sur la qualité de l'eau ne veulent pas subir une image liée aux déchets. Certains pays étrangers se protègent et bloquent des exportations par ce biais, des industriels de l'alimentation protègent leurs production par cet argument, les producteurs d'engrais vantent la régularité et la fiabilité de leurs produits par comparaison. Des débats s'engagent sur la responsabilité de l'État chargé de la réglementation en cas d'incidents. Devant la multiplication de la production de boues, il y a aussi le risque de mauvaise gestion et de contrôles insuffisants ; des coûts de traitements et de contrôle vont apparaître et personne ne veut s'en montrer responsable. Les autres filières d'élimination sont aussi des sources de risques importants, mais où les responsabilités sont plus diluées.

Tous ces arguments alimentent un débat qui est aussi symbolique que technique. Un équilibre est à trouver, il peut être fait d'autant

plus sereinement que des territoires urbains et des territoires ruraux contractualisent sur des exigences de qualité. Des recherches fondamentales sont encore à poursuivre pour fiabiliser les filières de valorisation de ces boues.

Les conclusion des études de l'INRA sont les suivantes :
« l'épandage des boues urbaines ne sont pas la pratique la plus polluante en agriculture et les risques pour la santé humaine sont négligeables si toutes les recommandations et la réglementation sont bien suivies ; auparavant, l'épandage a eu lieu sans traçabilité, l'épandage serait une solution d'avenir à court terme, avec une possibilité de diminuer les quantités de boues dans le futur »

B.6 – Les opérations d’urbanisme, la solidarité et le foncier

Ce dossier aborde les réalisations opérationnelles. Il ne les abordera pas de façon systématique, en tant que procédures ou financements. L’approche sera celle du développement durable. Les opérations seront reliées à leur rôle en termes d’aménagement global du territoire, au moins en référence aux agglomérations ou aux espaces régionaux. Les réflexions se référeront à la problématique du rapport pour lequel les enjeux du développement durable se traduisent dans l’organisation de la ville contemporaine principalement suivant trois enjeux intermédiaires :

- l’étalement sans croissance démographique ;*
- les fractures physiques et sociales internes ;*
- les mauvaises relations avec les espaces environnant la ville.*

Le dossier précédent « planification » a montré que les procédures existantes sont peu claires sur les finalités des documents d’urbanisme stratégiques (on se situe ici principalement au niveau des agglomérations). Il y est évoqué des équilibres mal définis. Certes le développement durable est cité, mais il semble un appel incantatoire que les procédures ne permettent pas de concrétiser précisément dans les documents d’urbanisme locaux et encore moins dans les opérations ponctuelles. Si la démarche descendante (top to bottom), déclinant sur le terrain les enjeux globaux de développement durable, est peu efficace, nous montrons que la démarche inverse (bottom to up) de justification de la faisabilité des opérations souhaitables n’est même pas évoquée. C’est principalement sur ce sujet que se développe ce dossier en référence aux enjeux évoqués ci-dessus.

Ces développements méthodologiques sont d’autant plus sensibles qu’aujourd’hui on constate non seulement que les opérations souhaitables de renouvellement urbain et de structuration des espaces périphériques lâches ne se réalisent pas ou très difficilement, mais aussi qu’inversement des opérations peu souhaitables aux regards du développement durable bénéficient d’une grande faisabilité et rentrent en concurrence avec les opérations souhaitables à la fois pour capter les marchés immobiliers, mais aussi pour concentrer les financements publics. Dans ce contexte économique, les documents de planification qui évitent le thème de la faisabilité des opérations qu’ils décrivent, ont encore plus un caractère incantatoire.

Ainsi, on se préoccupera des caractéristiques de l'aménagement urbain contemporain ; ces points constitueront les chapitres de ce dossier :

- la grande difficulté à renouveler les espaces urbains anciens et dégradés.
- la facilité de montage d'opérations périphériques. La concurrence qu'elles offrent aux opérations de renouvellement alors qu'elles risquent d'offrir de grandes difficultés à terme.
- le rôle souvent pervers des financements publics sur le logement à rapprocher de la plus grande difficulté à définir et à monter des actions foncières pourtant toujours nécessaires.
- l'importance d'opérations publiques significatives que l'on appellera le « grand aménagement »

Pour aborder ces thèmes il est indispensable de décrire les mécanismes qui génèrent les opérations et les rendent crédibles aux multiples décideurs qui font l'urbanisme contemporain. Ces acteurs sont non seulement les acquéreurs de l'immobilier neuf, mais aussi ceux qui achètent et améliorent l'existant ou encore les locataires qui de plus en plus choisissent les sites « acceptables » ou créent la vacance qui devient un paramètre urbain essentiel. On se centrera ici sur l'immobilier résidentiel parce que les marchés y sont assez simples, mais sur chaque site, il faudrait aussi aborder l'immobilier d'entreprise, plus segmenté, mais qui fonctionne suivant les mêmes mécanismes, surtout depuis que la tertiairisation de industrie (bureau, laboratoires,...) s'attache aux mêmes sites que le logement et souvent s'y trouve en concurrence.

Les mécanismes de marchés sont très dépendants de mécanismes dont beaucoup sont maîtrisés par les pouvoirs publics, sans qu'ils y associent des visions stratégiques :

- dans le dossier « transport », nous montrons que les automobilistes ne payent pas ce qu'ils coûtent à la société en pollutions, accidents et coupures urbaines et qu'inversement les financements publics apportent rapidement des infrastructures à ceux qui se placent dans les parties des agglomérations les moins « souhaitables ».
- les aides au logement sont de plus en plus apportées aux opérateurs et au particulier sans référence aux localisations de ces opérations. Un des critères principaux d'attribution de ces aides est la solvabilité. Elle ne tient jamais compte des budgets déplacements ou fiscalité locale. Il en découle rapidement la recherche de terrains peu chers, souvent les moins denses et les moins bien desservis.
- l'aménagement tel qu'il est conçu par les textes gérant l'urbanisme (titre III du code de l'urbanisme) admettent implicitement que la valeur et l'attractivité d'une localisation est liée à la quantité « d'équipements » qui l'entourent. Tous les mécanismes économiques de la planification spatiale et des zones d'aménagement reposent sur cet « axiome ». Or, aujourd'hui il est de moins en moins vrai. Les « trucs » qui font qu'une localisation soit attractive sont spécifiques à chaque site, ne se mesurent pas en investissements financiers publics (comme les équipements) et sont plus complexes. Ils sont aussi parfois plus éphémères. Ce sont souvent des sensibilités à la composition sociale de l'environnement ou des images valorisantes telles que le patrimoine historique ou la référence à la verdure.

Le dossier suivant sur la « qualité » cherchera à éclairer ce sujet. Ici nous noterons qu'elle est un des moteurs principal de l'évolution des tissus urbains. À défaut de s'y attacher, on laisse l'urbanisme être « piloté par l'aval » car les ménages, les chefs d'entreprises et les élus locaux en maîtrisent parfaitement les ressorts. Une planification ne reposant que sur l'énoncé de principes est alors sans effets.

Inversement, il est possible ; en tenant compte de ces phénomènes d'esquisser ce que serait une action publique dans les domaine de la planification stratégique, l'aménagement « durable ». Elle intégrerait une stratégie à la fois globale quant à l'énoncé des enjeux et locale pour la faisabilité des opérations qui l'illustre. Elle associerait des mesures réglementaires et des financements, ceux-ci seraient sur mesure pour chaque territoire, asservis à des objectifs, solidaires pour rendre faisables des opérations souhaitables mais qui ne trouvent pas localement leur équilibre économique. Cette action publique intégrerait la réalité des moteurs de l'urbanisme opérationnel dont la « qualité » (à définir), elle aiderait à amorcer des opérations dont bien souvent le seul démarrage en fait l'impossibilité et à prendre les risques que les opérations de renouvellement ou de structuration urbaine souvent assez importantes imposent (ce que l'on appellera le « protoaménagement »).

On insistera sur les démarches foncières car elles sont le matérieux de base de toute opération d'aménagement et leur enjeu est surtout de maîtriser la création de valeur au moment où l'on développe avec les instances locales des opérations de qualité. Ce pilotage s'oppose à des actions foncières de contrôle absolu de grandes emprises sur lesquelles on ferait de grandes opérations telles que le furent dans une autre conjoncture les Villes Nouvelles, mais peut se traduire par des acquisitions stratégiques sur des sites de renouvellement urbain, d'extension périphérique ou de destruction de l'espace agricole, particulièrement tendus ; il peut se traduire par des contractualisations avec des propriétaires privés ou publics ; il peut aussi se traduire par des contrats avec des acteurs locaux sur des mécanismes de surchauffe et de dégradation des tissus urbains par leurs propres stratégies locales de planification ou de réalisations immobilières ou d'espaces et d'équipements publics. Cette ambition d'une action foncière négociée pousse aussi évidemment à globaliser les aides au logement (ou aux voiries ou autres équipements) dans le « paquetage foncier » puisque, au bout du compte, ces aides ne permettent qu'une prise en charge négociée d'une survaleur foncière sur des sites tendus sur lesquels se crée une richesse qui doit être prise en compte dans cette négociation. L'occasion des exercices de planification tels que les contrats d'agglomération est bien là où cette négociation peut avoir lieu.

Ce chapitre est fortement relié au précédent. Cependant il change d'échelle et veut entrer dans la faisabilité des opérations composant l'organisation urbaine suggérée par la planification.

Le développement durable appliqué à la ville dans son ensemble montre quelques directions conformes aux principes de la durabilité. Les transports peu consommateurs d'énergie, la cohésion sociale et la préservation des sites, paysages et de l'agriculture plaident pour une ville

compacte ou multipolaire économe de l'espace. On a vu que ces approches faisaient système et prenaient sens tant pour ce qui est de l'ensemble des composantes concurrentes du développement durable que des dimensions fonctionnelles de la ville.

Mais, en même temps, on constate la conformité à ces modèles allant dans le sens du développement durable ne suffisent pas. Une ville dense et compacte n'apporterait pas une qualité de vie conforme aux exigences d'environnement. Une ville trop dense engendrerait aussi des surcoûts importants et n'aurait pas les « vides » nécessaires pour avoir la souplesse nécessaire à l'adaptation au moyen et long terme. Une ville compacte rejeterait à l'extérieur des fonctions nécessairement peu denses (espaces verts, équipements,...) qui en se situant à la périphérie créeraient des mouvements de déplacement inutiles (une surmobilité). C'est pourquoi, à l'intérieur du « modèle » de la ville compacte ou multipolaire apparaît d'autres caractéristiques qu'il faut décrire à d'autres échelles plus fines. L'idée de ville « à portée de main », à la fois plus resserrée et intégrant des espaces publics et verts est un modèle plus riche. Il faudrait aussi étudier une ville ayant des marges de manœuvre pour intégrer l'imprévisible, les modes, le futur... Le travail sur les modèles urbains durables est encore à enrichir (cf dossier sur la « qualité »).

On abordera ici des thèmes clefs du développement urbain sous l'angle économique. On les reliera toujours au développement durable et les raisonnements économiques seront limités à des choix entre plusieurs solutions dans un temps semblable ou comparable et tels qu'ils peuvent apparaître concrètement à un décideur (ménage, aménageur, élu, administratif).

L'approche économique des montages opérationnels se fera d'abord par un constat des tendances des marchés des opérations d'aménagements et d'immobilier. Puis, dans une seconde partie, on cherchera à apporter des méthodes corrigeant ces tendances dans le sens du développement durable.

I - Constat des décalages

Pour traiter ce thème, on le décomposera en trois. En premier, sera montré la difficulté de réalisation de véritables opérations de renouvellement urbain avec les outils actuels. Puis on montrera à la fois la facilité de monter des opérations périphériques et les difficultés que ces opérations rencontreront dans le temps. On tentera sur un cas abstrait de comparer en les simulant les bilans de ces deux types d'opérations. Enfin, on montrera le rôle des financements du logement dans ces mécanismes d'aménagement et de structuration de la ville.

Les difficultés du renouvellement urbain en rapport avec les facilités du développement périphérique

Le renouvellement urbain est une réalité. Il se réalise, dans le domaine du logement environ 250 000 logements neufs par an par rapport à un parc d'environ 25 millions de logement. C'est donc un renouvellement d'environ 1 % qui se réalise. Il faudrait y rajouter la réhabilitation qu'il est difficile de chiffrer car il est difficile de séparer l'entretien courant et la réhabilitation lourde qui peut être l'équivalent d'une construction neuve. Il est aussi difficile de mesurer ce qui est de plus en plus fait (ou pas fait) par les particuliers ou investisseurs privés. L'entretien de ce parc privé est un enjeu énorme car la méconnaissance que l'on a est plus grande que les variables d'ajustement aux besoins. Des études et recherches sur « l'entretien » en particulier serait à faire car l'on constate empiriquement que là encore un seuil d'environ 1 % de l'investissement effectué en entretien sépare les parcs qui se valorisent et ceux qui se dégradent, ce qu'il faut traduire ici en termes d'exclusion ou de maintien de capacité d'accueil.

Des mécanismes semblables, mais un peu plus complexes sont aussi observables dans l'immobilier d'entreprise, mais celui-ci est fragmenté en marchés plus fragmentés, alors que le logement est un produit relativement homogène.

Les enjeux financiers sont considérables. En gros l'entretien du parc existant représente 150 milliards de francs (1 % de 25 millions de logements à 600 000 F / logement). Les investissements publics actuels sont négligeables par rapport à cette ampleur et ses effets suivant que ces investissements sont réalisés ou pas par une multitudes d'acteurs dispersés. Les dérives du prix du foncier et immobilier qui en résulte suivant que ces investissements requalifient ou dégradent les quartiers sont considérables. Il ne faut pas négliger non plus les effets, dans ce domaine, de faits de société encore mal étudiés comme le vieillissement de la population et la solvabilité des jeunes générations. L'impact des fonds de pension, des héritages tardifs, des taux d'intérêts réels et de la concurrence des autres placements bouleversent totalement les équilibres.

Si le renouvellement se réalise à hauteur de 1 %, il faut remarquer que les sites sont très contrastés par rapport à ce ratio. On trouvera des sites dans lesquels le renouvellement est beaucoup plus rapide parce que les marchés immobiliers y sont très actifs et que les acteurs immobiliers sont présents sur tous les terrains libres et même démarches les propriétaires et occupants des constructions les plus précaires. On peut observer alors une grande mutabilité des terrains. On en trouvera d'autres où le marché immobilier de « l'occasion » se situe très en dessous du neuf (20 à 30 %). Alors les marchés neufs sont totalement exclus. On peut y construire des logements sociaux sur financements publics qui échappent au marché, mais il n'est plus sûr que même ce parc ne soit pas vacant sur ces sites. D'autre part l'absence de marché est aussi souvent lié à un taux plus élevé qu'ailleurs de logements sociaux, en rajouter, sauf exception, ne fait qu'empirer la situation. Les situations équilibrées sont de plus en plus rares et l'on constate une dérive de part et d'autre de ce seuil.

Que représente globalement cette situation ? On constate donc simultanément que c'est dans les quartiers les plus attractifs où le foncier est le plus cher, et les quartiers périphériques que se concentre ce renouvellement du parc de logements et d'immobilier d'entreprise, alors qu'il est en panne sur les quartiers anciens périurbains où l'environnement, pour des raisons diverses n'est pas très attractif. Et ce phénomène ne touche pas seulement les quartiers durs de grands ensembles, mais aussi des quartiers moyens abritant des populations moyennes. Il faut dire que le logement neuf a toujours été un logement cher, y compris le logement HLM dit social (un F3 neuf est loué à environ 4 000 F/mois et suppose un revenu d'environ 15 à 20 000 F/mois, à moins d'être très pauvre et de bénéficier d'aides très sociales compensant ce coût du logement). C'est le vieillissement du stock de logement qui est le véritable phénomène puissant d'accueil social et qu'aucun parc neuf, y compris avec des dépenses publiques monstrueuses ne pourrait compenser. Il n'y a pas moyen d'échapper à cette réalité qui est plus du domaine de la gestion urbaine que de la construction et du financement du logement. Ainsi, le quartier attractif voit des opérations neuves remplacer le parc le plus ancien, souvent aussi le plus modeste, les habitants concernés partant dans d'autres quartiers. Dans les quartiers les moins attractifs, on constate qu'il se réalise un grand nombre de logement sociaux qui y trouvent un foncier pas cher. On peut comprendre des convergences de mécaniques économiques, administratives et même politiques qui vont dans ce sens. Les quartiers périphériques avec leurs spécialisations participent à cette dérive de la ville. La ségrégation sociale, l'étalement urbain et l'éclatement urbain sont en route.

L'enjeu alors dépasse tous les enjeux de financement ponctuels du logement, ce sont des mécanismes urbains, principalement fonciers qui sont en jeu. On souhaiterait alors que le renouvellement des logements coïncide avec le renouvellement urbain. Le décalage décrit ci dessus et ses dérives inévitables participent à l'atteinte au développement durable de la ville. Le renouvellement urbain que l'on souhaite promouvoir avec les moyens publics est celui des quartiers anciens ou obsolètes qui doivent retrouver droit de cité. C'est donc un rapport de la ville (toujours l'agglomération) avec ses quartiers.

Même si l'on peut observer ponctuellement des cas de renouvellement, il faut reconnaître que ces opérations souhaitables sont exceptionnelles et peu reproductibles. Il est alors incontournable de mettre sur pied des processus et procédures qui les rendraient possibles. Pour cela des avancées institutionnelles, techniques et financières sont nécessaires.

Ci-après, on s'interrogera surtout sur la faisabilité économique de ces opérations comme condition préalable à l'exercice de renouvellement urbain. Celle-ci est en général impossible ou très difficile dans le contexte économique et institutionnel classique (ZAC, opérations d'aménagement financées par la commune concessionnaire et par l'État à travers les crédits de droit commun).

Pour cela, on conduira des approches comparatives entre opérations concurrentes sur une même entité urbaine (opérations périphériques ou opérations en zone centrale valorisée). On peut aussi examiner des

opérations de ce type qui se seraient réalisées. Dans ces cas leur faisabilité repose souvent sur des paramètres exceptionnels : présence d'un élu très dynamique, environnement porteur de valeurs foncières qu'il suffit de « révéler »,... elles ne doivent pas masquer le cas général. Elles peuvent cependant l'éclairer.

De façon un peu abstraite, on trouvera dans le tableau ci-joint une comparaison en bilan de construction (celui du promoteur) et en bilan aménageur (celui de la SEM et de la Collectivité locale qui la soutient) de trois types d'opération :

- une opération centrale sur un site au foncier cher, mais recherché par un marché immobilier porteur ;
- une opération péricentrale au foncier relativement moins cher, mais dans un environnement dégradé avec des marchés immobiliers peu actifs et des coûts d'aménagement très aléatoires car s'il existe des équipements, ceux-ci sont souvent à rénover ;
- une opération périphérique sur des terrains vierges avec peu d'équipements.

	central valorisé	péricentral en déclin	périphérique
logement	F3 de 60 m ²	F3 de 65 m ²	F4 de 70 m ²
prix au m ² (marché)	12 000 F/m ²	10 000 F/m ²	9 000 F/m ²
prix logement	720 000 F	650 000 F	630 000 F
prix sol au m ²	5 000 F/m ²	1 500 F/m ²	300 F/m ²
COS	2,5	1,5	0,4
surface au sol / log	24 m ²	43,33 m ²	175 m ²
prix foncier par log	120 000 F	65 000 F	52 500 F
coût construction	390 000 F	390 000 F	390 000 F
Bilan constructeur	+ 210 000 F	- 90 000 F	+ 187 500 F
bilan au m ²	+ 8 750 F/m ²	- 2 000 F/m ²	+ 1 071 F/m ²
m ² sol non aménagé	10 000 F/m ²	1 000 F/m ²	50 F/m ²
bilan aménageur	- 5 000 F/m²	+ 500 F/m²	+ 250 F/m²
conclusion	l'aménageur doit être constructeur	bilan impossible sans aides publiques	possible si terrain faiblement aménagé

Ce tableau bien que grossier éclaire la logique des opérations :

Les opérations centrales coûteuses se font sans risques car ce sont des opérations de construction sur des marchés connus et porteurs. Ce constructeur a des marges qui peuvent parfois s'investir sur des suréquipements locaux, des fonciers plus chers,... tous éléments rendants ces opérations plus sélectives,...Ce sont des opérations qui souvent sont proches de l'exclusion. Il faut alors agir sur ce glissement vers « l'excellence », ce qui est souvent difficile car les opérations en question sont souvent de superbes « projets urbains », considérés de façon isolée.

Les opérations sur sites en déclin sont impossibles du fait des faibles marchés et des aléas sur l'aménagement (reprise du foncier,

populations existantes, sols pollués,...). Le retour des marchés suppose des démarches volontaires, de grande ampleur et quelque peu aléatoires. Ce sont aussi des opérations essentielles qu'il faut soutenir. Il faut alors centrer l'action publique sur ces caractéristiques.

Les opérations périphériques sont possibles si elles n'exigent pas trop d'équipements, ce qui est compatible avec les marchés actuels. L'exigence d'une meilleure organisation urbaine et d'une plus grande densité les condamnerait, et pourtant, peu à peu, ces opérations exigeront des pouvoirs publics des équipements que les opérations du premier type ni n'exigent, ni ne financent.

Regardons plus en détail ci-après le montage des opérations de renouvellement :

Par opposition à deux autres types d'opérations :

- les **opérations périphériques** sur terrains naturels ou agricoles ;
- les **opérations en sites existants valorisés** bénéficiant de marchés immobiliers actifs.

Les opérations de renouvellement sont **nécessaires** parce que :

- les autres ne sont pas toujours suffisantes quantitativement ;
- elles ont souvent un caractère socialement ségrégatif ;
- les opérations périphériques contribuent à augmenter le périmètre urbain (sans augmentation de population) : paysage, terres agricole, effet de serre, cohésion urbaine, coûts publics de fonctionnement...
- ces autres opérations ne peuvent apporter des éléments urbains que seules ces opérations peuvent apporter (thème peu développé) : les zones centrales valorisées sont, par leur élévation progressive des niveaux foncier, exclusives pour les entreprises et les ménages en devenir, elles n'accueillent que les fonctions urbaines « établies ». Les espaces périphériques sont par nature assez favorables à tout ce qui exige de l'espace. Ainsi les fonctions urbaines émergentes (c'est aussi le renouvellement des fonctions de la ville) trouvent leur place dans l'expérience toujours renouvelée de la ville en renouvellement. C'est le risque de l'adaptation, la chance du neuf... On sait que c'est dans les faubourgs que se créent les entreprises, que les jeunes ou les divers migrants s'intègrent... en se faisant en même temps que la ville se fait...
- on ne peut pas laisser des quartiers et leur population pourrir : il est admis qu'un quartier en déclin n'est pas admissible car c'est une zone de non-droit (différent des quartiers populaires traditionnels) ; ces opérations sont une façon de gérer correctement les emplois et populations existants. Le coût de ces quartiers pour la collectivité, simplement pour ne pas accroître leur déclin, est énorme (cf. « politique de la ville »). Ces quartiers engendrent des problèmes de sécurité qui s'étendent rapidement à toute la ville ;
- ce sont souvent des quartiers bien situés et parfois bien desservis (valorisation des équipements existants)
- il peut y avoir un patrimoine historique intéressant à mettre ou remettre en valeur ;
- il y a un intérêt économique à conforter un existant qui se dégrade pour récupérer sa valeur résiduelle (souvent non comptabilisée économiquement).

Ceci ne veut pas dire inversement qu'il soit indispensable de conduire des opérations de renouvellement sur tous les sites dégradés. Certains d'entre eux ne sont plus nécessaires au fonctionnement urbain, et l'intervention publique consistera alors à conduire un « désinvestissement ». Cet inintérêt de certains sites explique parfois l'impossibilité d'y réaliser une opération au bilan équilibré. Le choix d'opportunité de cette intervention devant se faire au niveau de l'agglomération. Ceci renforce l'idée développée plus loin de prendre ce périmètre d'agglomération comme référence quant au pilotage politique et à la solidarité nécessaire pour équilibrer les budgets des opérations.

Mais ces **opérations sont plus difficiles** :

- techniquement ;
- socialement du fait de la présence de personnes sur place ;
- urbanistiquement ;
- politiquement parce que les habitants présents et leurs représentants sont souvent réticents à des évolutions qui leur semblent souvent agressives et excluantes ;
- financièrement car les bilans sont a priori déficitaires à la fois par excès de dépenses et par déficit de recettes
- institutionnellement parce que les moyens qui pourraient rendre possible ces opérations n'existent pas (encore ?) et se heurtent à de fortes inerties.

On pourrait montrer que **ces obstacles n'existent pas ou sont bien moindre dans les autres opérations**. Au moins au départ, lorsque les décisions d'investissement doivent être prises. Inversement, avec le temps le bilan des opérations de renouvellement se révèle bénéfiques et bénéficiaires dès que l'on y intègre les coûts de gestion, alors que les autres opérations imposent ultérieurement des coûts à la collectivité sans que des décisions puissent se prendre. L'impact des opérations sur le temps long permettrait certainement de réorienter des choix (cf. méthodologie des études d'impact). Il faut aussi remarquer que l'absence d'opérations de reconquête urbaine renchérit, dès le début, les autres opérations : dans les opérations centrales la tension foncière augmente les prix et les opérations périphériques sont réalisées en doublant des équipements sous-utilisés en zone péri-centrale (p.e. lycées, transports...). Ces « surcoûts » immédiats absorbent aussi des moyens publics en concurrence avec ceux qui auraient été utiles aux opérations de renouvellement urbain.

Les difficultés sont croisées. Elles aboutissent souvent à des **difficultés financières**.

Des difficultés structurelles liées à des opérations d'aménagement progressif

On ne peut concevoir ces projets comme s'ils étaient réalisés sur un terrain vierge. Le projet devra être complémentaire à son environnement, ce qui crée une contrainte de programme. Il devra aussi être stratégique, donc progressif. On se trouve à priori dans un site sans marchés. Même s'il est bien situé, avec un environnement acceptable, on ne sait plus faire des opérations de rénovation lourde dans lesquelles très rapidement

on réaliserait un morceau de ville avec de gros moyens, venant d'acteurs puissants, des produits programmés immédiatement commercialisables (en gros les grandes rénovations des années 70). **Les opérations dont on parle seront progressives, lanceront des premières phases, a priori fortement déficitaires et qui serviront de test et d'amorçage pour les phases suivantes.** Ce scénario progressif a des conséquences fortes sur le bilan des opérations et sur l'adhésion des partenaires publics et bancaires contribuant au montage. Après un moment initial difficile de démarrage, il faudra trouver des structures de pilotage continu, avoir des temps d'évaluation et de réorientation, des contractualisations subtiles prévoyant comment on peut s'arrêter ou sortir du montage et éventuellement clore avant terme l'opération

Difficultés liées aux postes dépenses du bilan

On peut aussi noter les difficultés qui vont alourdir les postes dépenses du bilan :

- tout ce qui est lié au **foncier** : pollution, forme, remembrement, relogements, attente de libération, contraintes liées aux constructions maintenues...
- le **prix de ce foncier**. Alors que le foncier devrait y être très faible parce qu'aucun opérateur ne veut s'investir dans un programme neuf dans un site dégradé (les « comptes à rebours » à partir des prix de l'occasion donnent souvent des valeurs négatives), on constate souvent des valeurs foncières et immobilières résiduelles importantes. Certaines parcelles, surtout si elles accueillent des bâtiments encore utilisables (même vétustes : taudis ou hangars) ont souvent une valeur d'usage importante : habitat vétuste incontournable pour certaines populations, espaces de stockage ou de production marginale, parc HLM amorti et offrant encore des loyers malgré des vacances nombreuses. Un travail peut être fait pour en révéler sa « valeur de dégradation ».
- **complexité** physique du projet (parcellaire en dentelle et très soumis) et du montage intégrant un aménagement progressif. Difficulté du programme qui apportera ce qui manque à l'existant maintenu. Nous avons aussi noté l'ampleur particulière des démarches nécessaires de participation et d'animation.
- nécessité d'un travail lourd **d'Aménagement et de réAménagement**. En effet, le renouvellement ne peut en général pas se faire à l'identique (contrairement aux opérations centrales qui peuvent être des remplacements d'immeubles, presque à l'identique, à la parcelle). Les emplois, plus tertiaisés seront plus denses et pourront monter en étages tout en prenant moins de place au sol ; pendant ce temps l'habitat renouveau, qui souvent aura moins de personnes par logement, sera constitué de logements plus grands ou au moins avec plus de m² par personne et utilisera plus de place au sol. Il faudra donc redistribuer et souvent mixer les surfaces affectées à chaque fonction, redécouper des parcelles et créer des espaces publics.
- si ces projets permettent une **économie sur les équipements** (voirie, équipements, transports...), ils induisent cependant des investissements lourds préalables que l'on peut appeler aménités ou contributions à l'image. C'est une démarche difficile et aléatoire. Il faudrait mieux

connaître ce qui compose l'attractivité d'un espace qui commande le retour des marchés immobiliers Ceci suppose une dépense très en amont des promesses de recette.

– **les premiers projets se feront à perte**, car le marché n'est pas encore là et pourtant ces projets devront être très élaborés justement pour contribuer à la revalorisation de l'image

– on peut aussi rajouter pour les postes dépenses que tous les postes évoqués ci-dessus sont fortement aléatoires dans leur montant. Il peut y avoir des surprises. Ceci signifie **des prises de risques accrues** dans la décision et les participations. Les démarches traditionnelles des aménageurs prennent relativement bien en compte les dépenses-recettes, assez mal la gestion des risques. Des techniques contractuelles doivent être inventées. Il faut bien mesurer que la commune support de la ZAC par laquelle finalement va se traduire l'opération ne peut pas assumer les aléas de montage de renouvellement urbain, même si ses partenaires sont à même de contribuer parfaitement à l'équilibre du premier montage.

Difficultés relatives aux postes recettes

– les **recettes seront tardives et aléatoires**. Mais, il faut absolument qu'à terme elles rentrent. Or ces rentrées vont dépendre souvent d'actes administratifs tels que modification de POS ou de ZAC suivant le scénario d'aménagement progressif envisagé. Il ne faut pas, par exemple, que la commune, qui seule peut déclencher ces procédures, y renonce pour des raisons internes, aux dépens de ses partenaires qui auraient contribué à toute la phase amont difficile (les groupes privés savent très bien « récolter les fruits », mais il y a des modalités plus contractualisées à envisager.

– les **financements publics** ont du mal à s'investir dans ce type d'opération. La **collectivité locale** où se trouve l'opération, pour des raisons évidente est elle aussi bien souvent en difficultés, en particulier financière. Les **aides de l'État** sont jusqu'à présent très sectorielles : voirie, logement, espaces verts... de façon assez aveugle et s'investissent surtout sur les territoires affichant des projets faciles ce qui est antinomique avec les cas traités ici. Il se développe cependant, en particulier à travers les « contrats de plan » et la « politique de la ville » des approches territoriales. Elles donnent cependant une prime à ceux qui ont l'initiative de projets. On remarquera en particulier la **disparition progressive de presque toute politique foncière nationale**, alors même que le foncier est au cœur de toute stratégie de territoire. Inversement, on notera l'**hypertrophie des politiques d'aide aux logements**. Celles-ci ne sont pas territorialisées et pourtant leur rôle, bien souvent exclusivement concentrées sur le neuf, ne sert qu'à compenser des dérives foncières résultant de politiques urbaines locales. Une réaffectation stratégique et partenariale autour des véritables « **schémas de services collectifs urbains** » est certainement à envisager. On pourra ici mesurer l'effet que de telles réorientations pourraient avoir. En particulier, il serait important d'explorer l'intérêt qu'il y a, en fonction de la problématique de chaque territoire, de développer des parcs immobiliers patrimoniaux (comme le font systématiquement les organismes HLM). Peut-être que ceci est nécessaire sur les territoires très valorisés ou

qui peuvent le devenir ; bloquer ailleurs tant d'argent public est peut être inutile.

– le bilan premier de ces opérations ne peut être assuré que si **l'agglomération** considère que l'opération est le renouvellement de l'agglomération et non du seul terrain d'assiette ou de la commune concessionnaire. En conséquence, il faut que cette agglomération contribue au financement de l'opération. Pour cela, il faut qu'il y ait une structure d'agglomération qui le permette juridiquement et que des conventions précises soient élaborées et gérées.

– la condition d'équilibrage des opérations est non seulement comme ci-dessus le repositionnement de l'opération dans un espace large qui la prend en charge financièrement et politiquement, mais aussi en la repositionnant dans le temps en considérant le **bilan à terme long** avec les recettes (impôts) ou les dépenses induites ou différées et en intégrant les coûts et les surcoûts de gestion.

– idem pour la prise de risques et le suivi des risques pris sur les recettes. On connaît bien le problème des ZAC difficiles. Il faut sans cesse arbitrer entre la rapidité de signature de charge foncières et la qualité des signatures et des projets proposés à l'aménageur.

Conduite des bilans

On voit ci-dessus que la faisabilité d'une opération de renouvellement suppose :

- une meilleur **connaissance technique et financière** de ce type d'opération : guide technique, études de cas, recherche auprès des aménageurs...
- un **cadre contractuel** pour associer les autres partenaires publics et privés au montage (en particulier présence indispensable du bassin d'habitat et d'emploi : agglomération et/ou régional.) : cadre juridique à élaborer
- ce **cadre contractuel** doit être continu car il doit définir des modalités de pilotage et de gestion **quasi continues s'appuyant sur des évaluations**.
- la prise en compte non seulement de l'équilibre du bilan, mais surtout des **aléas et risques** inhérents à ce type d'opération : méthode, procédures ?

* * *

Pratiquement, il faut reconnaître la presque impossibilité structurelle de montage des ces opérations de renouvellement. Leur repositionnement sur des espaces plus larges d'agglomération et/ou régional est indispensable, ainsi que sur des temps plus long intégrant investissement et gestion. Il faudra établir des comparaisons de bilans avec des opérations concurrentes en centres valorisés ou en périphérie. Ces comparaisons devront se faire à la fois sur le court terme (temps habituel des bilans d'opérations), mais aussi sur le long terme où ces bilans peuvent pour les collectivités publiques retrouver un bilan plus favorable.

En particulier, ce temps plus long devra inclure les retours sous forme d'impôts locaux ou de dépenses publiques moins lourdes du fait de l'opération réalisée. Ces opérations de renouvellement pourront aussi être évaluées par rapport à leurs effets sur les autres opérations : en accueillant des programmes nouveaux elles détendront les marchés spéculatifs fonciers du centre et éviteront les investissements de transport et d'équipements induits par les opérations périphériques. Un tel bilan comparatif pourra être généralisé au sein des études d'impact (bilan à terme, réversibilité...)

Cas particulier de la « politique dite de la ville » et des grands ensembles HLM

La « politique de la ville » ambitionne d'intervenir sur les quartiers difficiles, principalement les quartiers d'habitat HLM construits dans les années 60-70 et de plus en plus occupés par des populations rencontrant des difficultés économiques et sociales. Cette politique lancée depuis 1972 sous l'appellation « Habitat et vie sociale » est pratiquement restée cantonnée aux quartiers et aux communes abritant ces quartiers.

Ce choix de focale est justifié par des raisons multiples. Certaines sont politiques et tiennent aux équilibres politiques locaux (à la fois dans les communes où se trouvent ces quartiers et pour les autres communes qui ne souhaitent pas forcément en accueillir les populations, même si les unes et les autres se situent dans les mêmes agglomérations). Les communes assurent aussi souvent une excellente gestion de proximité, en particulier sur le plan social. En revanche rarement ces politiques se sont traduites par des changements significatifs du cadre bâti qui auraient pu conduire à des changements d'image et l'introduction d'une véritable diversité sociale. Les principales interventions ont été dans les domaines sociaux, sécuritaires, sanitaires,...

Pourtant, quelques rapports (M.Delarue : De la relégation ou de M.Sueur) ont incité à travailler sur la ville au sens de l'agglomération en y créant des solidarités entre les communes. Le terme « politique de la ville » vient d'ailleurs de ce souhait d'une politique globale d'agglomération. Les contrats de Plan État-Région (issus de la LOADDT) ont aussi positionné la « politique de la ville » au sein des contrats d'agglomération. Le résultat n'est pas encore probant. Certains experts s'interrogent : François Ascher, Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme disait dans le journal « Libération » du 23.06.97 en parlant de la « politique de la ville » : « Dans ce contexte, vouloir défendre et promouvoir la culture des banlieues, y multiplier les solutions locales, qu'il s'agisse de l'habitat, de l'emploi ou de l'école, ne finit-il pas par produire plus d'effets pervers que de résultats positifs ? Les actions communautaristes et localistes ne contribuent-elles pas aussi à enfermer les populations de ces quartiers dans un univers qui achève de les marginaliser, de les stigmatiser, de les handicaper ? » et il rajoutait : « Peut-être faut-il aller jusqu'au bout de cette réflexion et considérer que la localisation et l'attribution des logements sociaux doit être décidées à l'échelle des agglomérations urbaines et non à celle des communes et dans le cadre de chaque organisme HLM. ». De la même façon Daniel Béhar (Bureau d'études Arcadie), spécialiste de la

« politique de la ville » s'interroge sur la pertinence d'une politique de la ville « en plus » : « Son succès relatif pour renvoyer aux politiques de droit commun (sécurité, logement, éducation) la question sociale localisée dans les quartiers l'invite à prendre de la distance avec son objet premier, tandis que la conjoncture de croissance rend encore plus nécessaire une approche globale de la cohésion territoriale, des interdépendances entre développement et solidarité... La coexistence de ces deux postures brouille d'autant plus le message que l'une insiste sur la fonction transversale et méthodologique de la politique de la ville, au regard des politiques publiques, tandis que l'autre suggère une capacité en propre à traiter l'enjeu de cohésion territoriale ». Il pense avec optimisme que « plus l'État multiplie des injonctions et des offres hétérogènes en direction du local, plus celui-ci apparaît en situation d'instrumenter cette politique en fonction de ses préoccupations » et il voit dans la « politique de la ville » un « outil de modernisation de la gestion locale ». Propos qu'il nuance immédiatement en s'interrogeant sur : « la capacité des acteurs locaux à reformuler en fonction de la diversité des situations territoriales les exigences de cohésion sociale et de développement solidaire.

On ne peut, comme eux, que constater la puissance et le succès de la « politique de la ville » et son interpellation en termes de solidarité, tout en s'interrogeant sur les risques de s'enfermer sur des périmètres trop restreints qui conduiraient en interne à une fermeture sur des situations sans issues et en externe une partie jouée qu'entre l'État et des territoires restreints mettant de côté toutes les capacités de solidarité locales. C'est pour cela qu'ici on parlera du renouvellement en termes de politique d'agglomération en préconisant que les expériences locales de « politique de la ville » adoptent les mêmes attitudes.

On pourrait faire aussi la même réflexion sur la politique de solidarité exprimée par la nouvelle loi SRU (Solidarité et renouvellement Urbain) qui ne s'y exprime que par une répartition plus uniforme du logement HLM entre les différentes communes. Dans les deux cas (politique de la ville, SRU) ces procédures financières ou administratives ne sont pas suffisantes pour asseoir le renouvellement urbain et peuvent même conduire à la stigmatisation de ces quartiers spécialisés.

On ne traitera pas ici en soit de la politique de la ville, mais plutôt de politiques durables de droit commun de l'État et des pouvoirs publics en faveur du renouvellement urbain étendue à des quartiers assez larges qui dériveraient lentement vers le déclin sans hypertrophier les démarches en directions des quartiers les plus difficiles dont ils ne sont le plus souvent que le cœur ou l'aboutissement. C'est donc surtout de politiques de prévention que nous évoquerons.

Il n'est pas question de minimiser les difficultés de certains parcs HLM. Le recensement de 1999 montre la perte de population assez systématique des communes possédant ce type de grand ensemble, beaucoup plus que si elles possèdent un parc HLM diffus important. C'est donc plus sur l'organisation urbaine ou sur des aides à la personne qu'il faut alors agir que sur le financement ponctuel du logement.

Le bilan fait par Pierre Carli Directeur du Logement Français, importante société HLM est clair :

Bilan moyen de gestion HLM

		en moyenne	en zone sensible
Recettes	loyers	24 000 F/an/log	
Dépenses	endettement	11 500 F/an/log	12 500 F/an/log
	gestion directe	8 500 F/an/log	
	gestion indirecte	4 400 F/an/log	6 400 F/an/log
	TOTAL dépenses	24 400 F/an/log	26 400 F/an/log
Bilan		- 400 F/an/log	- 2 400F/an/log

L'enquête conduite en juillet 2000 par l'OPAC du Val de Marne sur l'évolution des revenus des locataires HLM en grand ensemble ou dans les diffus est à ce titre aussi éloquente :

en %	1997			2000			écart hors Zus	2000 / 1997	
	hors Zus	en Zus	total	hors Zus	en Zus	total		en Zus	total
locataires occupants									
R<60%	39,6	52,2	45,5	47,4	63,0	54,2	+ 7,8	+ 10,8	+ 8,7
60<R<100	38,3	32,2	35,5	39,0	29,7	34,9	+ 0,7	- 2,5	- 0,6
R>100	22,1	15,6	19,0	13,6	7,3	10,8	- 8,5	- 8,3	- 8,2
Nouveaux locataires									
R<60%	43,7	56,8	48,8	50,9	72,4	57,8	+ 7,2	+ 15,6	+ 9,0
60<R<100	43,7	35,3	40,4	42,0	24,4	36,1	- 1,7	- 10,9	- 4,3
R>100	12,6	7,9	10,8	7,1	3,2	6,1	- 5,5	- 4,7	- 4,7

Source OPAC 94 juillet 2000

Zus, zone urbaine sensible ; R, revenu des locataires par rapport au plafond d'accès aux HLM.

Si l'ensemble du parc se paupérise, l'effet est beaucoup plus accentué en zone urbaine sensible de grands ensembles, avec une perte des ménages solvables et une forte augmentation des plus modestes.

On y observe aussi une vacance importante et croissante que les chiffres moyens illustrent peu puisque 57 % des logements vides au 1^{er} janvier 1998 se situent dans 7,4 % du parc où le taux de vacances y est supérieur à 20 % :

taux de vacances en %	Offices publics HLM	Sociétés Anonymes HLM
1995	3,2	3,7
1996	4,8	3,8
1997	5,3	4,2
1998	6,0	4,3
1999	6,2	4,3

Le périurbain : forme urbaine durable ?

Les **extensions périphériques** existent. Parfois de nouvelles se justifient. On constate que suivant leur degré d'organisation interne elles sont « durables » (au sens du développement durable) à notre échelle de temps ou pas : dégradation avec le temps, inflation des budgets publics, induction de longs déplacements et dégradation de la qualité de la vie,... On peut donc essayer d'établir des hypothèses d'organisation des développements périphériques qui seraient acceptables en terme de durabilité.

Le développement périurbain diffus est devenu une réalité des villes françaises. Leur surface a doublé depuis une vingtaine d'années pour une croissance de population ne dépassant pas 20 %. Il en résulte à la fois une nouvelle forme urbaine périphérique peu dense qui se développe autour des villes traditionnelles dont le périmètre était jusqu'alors assez circonscrit. Et, plus globalement, c'est l'ensemble de la ville qui se dédensifie quand une partie de la population s'est éloignée, ce qui redéfinit le contenu de chacun des quartiers, qu'ils soient anciens, nouveaux ou restructurés, centraux ou périphériques. Il ne faut donc pas parler de ces quartiers nouveaux périphériques comme des villes nouvelles ou des grands ensembles, relativement autonomes et accueillant une population nouvelle, mais **d'une nouvelle organisation urbaine générale dont le développement périphérique n'est qu'une des composantes de l'agglomération.**

Cette forme urbaine nouvelle ne résulte pas d'une planification publique volontaire ; elle semble plutôt créée par une multitude de choix individuels de localisation de l'habitat des ménages et des entreprises. On peut s'interroger sur leurs motivations.

De nombreux professionnels de l'urbanisme pensent que cette forme urbaine résultante est à la fois un mauvais choix collectif et aussi une erreur individuelle. Il serait nécessaire de s'interroger sur ce paradoxe : **pourquoi des ménages font le choix d'un type d'habitat qui présenterait tant de défauts ?** Il faut croire qu'ils y trouvent des avantages ou qu'ils y sont poussés par des conditionnements pratiques, économiques ou psychologiques. Il est indispensable d'explicitier ce choix. Certains urbanistes qualifient de « ville émergente » ces développements périphériques, leur transférant, par là même, une valeur positive. Les autres urbanistes ne comprennent pas ces arguments et s'inquiètent de la ville générée plus par ces choix individuels que par des décisions d'aménagement collectifs et rationalisés. Les partisans de cette ville émergente seraient-ils en phase avec les habitants ? L'ensemble des choix individuels formerait-il un ensemble cohérent et fonctionnel à l'image de la ville ancienne composée au cours du temps de l'accumulation d'initiatives dispersées ?

Les quartiers sont aussi, par définition, constitués de bâtiments neufs générés par l'initiative du premier acheteur. Ils perdureront au delà de ce premier achat. On peut s'interroger sur la durabilité de la ville qui en résulte. En France, il est admis qu'un bâtiment dure en moyenne 200 ans. Que deviendront les quartiers qui regroupent ces bâtiments lors des transactions suivantes ? Trouveront-ils un preneur et le tissu urbain qu'ils constituent sera-t-il gérable et correspondra-t-il à un besoin de la ville

future ? **Cette ville diffuse aura-t-elle, comme tous les tissus urbains existants précédemment la capacité de se densifier, de se restructurer ?** Ces questions ne sont pas celles du premier acheteur qui est peu concerné par la première revente. Cette préoccupation ne peut être que celle de la puissance publique qui paraît particulièrement absente des mécanismes de constitution du périurbain. **Quels sont les risques collectifs pris lorsque l'on laisse se développer ce type d'urbanisation, et comment serait-il possible de s'organiser pour y remédier ?**

Pourquoi des ménages et des entreprises vont s'installer à la périphérie d'une agglomération ?

Il y a une évidente aspiration à occuper un **habitat individualisé** pour être chez soi, limiter les interférences avec les autres et être en contact avec la terre par un minimum de verdure. Il y a aussi une aspiration à une **plus grande surface** du logement. La montée d'une classe moyenne plus solvable permet de concrétiser ces aspirations. La maison individuelle paraît en être la concrétisation. Le développement de l'automobile, dont le prix de revient diminue sans cesse, et l'investissement public massif dans des infrastructures permettant à cet automobile d'atteindre des espaces de plus en plus lointains dans un temps de trajet quotidien constant et offre aux ménages la conciliation entre l'individualisation de l'habitat et l'accessibilité à un nombre constant de services. Comme, de plus, les emplois, les commerces et certains services publics (universités, hôpitaux, équipements de loisirs : multiplex, parcours de sports...) s'installent aussi dans ces espaces périurbains, le dispositif ne paraît offrir que des aspects positifs pour tous, conciliant des progrès sur l'habitat et la mobilité. L'idée d'une ville émergente plus performante et agréable, conçue suivant de nouveaux principes paraît une évidence...

Pourtant, les ménages qui ont le choix ne choisissent pas forcément une localisation périurbaine. Le coût au m² ou au logement des logements anciens centraux reste partout supérieur à ceux du périurbain. C'est un bon indicateur du fait que **le choix périphérique n'est qu'un arbitrage, parfois subi par rapport à une localisation centrale** qui offre d'autres avantages. (Certains experts estiment que plus de 50 % des périurbains n'ont pas choisi dans l'absolu ce type d'implantation !)

Une analyse globale du phénomène urbain contemporain montre que le développement urbain périphérique ne peut plus être analysé comme un besoin quantitatif de logements ou de locaux d'activités. La population et les emplois urbains sont globalement stables. En revanche, les chiffres montrent l'extrême mobilité résidentielle de la population urbaine (35 à 45 % de la population a changé de commune entre deux recensements) ; mobilité surtout qualitative, certains quartiers deviennent survalorisés et attirent ceux qui peuvent se délocaliser, d'autres s'enfonçant dans le déclin ne conservent que les personnes qui n'ont pas les moyens d'aller habiter ailleurs. Ces quartiers urbains deviennent des archipels qui se spécialisent et s'éloignent socialement les uns des autres. C'est une sorte de jeu de chaise musicale dans lequel le quartier périphérique

représente la chaise « en plus ». Il permet à une population qui souhaite quitter des quartiers indésirables de trouver un logement sans avoir à payer le prix de la rareté des quartiers anciens valorisés.

Ces nouveaux quartiers offrent en effet aux nouveaux arrivants des « qualités » dans le contexte décrit ci-dessus. Ils offrent d'abord un décor de vie agréable à un moindre coût. La conjoncture en France est telle que la déprise agricole (produire plus sur moins de terres) livre à la ville des terrains peu chers qui n'ont pas besoin d'aménagements coûteux pour constituer un cadre valorisant (il est à l'opposé très onéreux des créer des aménagements aussi valorisants dans un tissu ancien dégradé). Cette sous-évaluation du foncier est permise aussi par les documents d'urbanisme du type schémas directeurs laxistes. Ceux-ci définissent les terrains périphériques consommables à terme de 25 ans, sans donner de précisions sur les modalités de consommation (hiérarchie des opérations, densité, faisabilité, mode d'organisation...). Même si les études préalables prévoient des prolongements périphériques organisés, la surévaluation quasi généralisée des populations à accueillir à terme, l'absence de stratégie conduit à rendre « légales » des formes urbaines totalement opposées à celles que le « législateur » local avait proposées, sans structuration et sans densité. Le seul résultat positif est, par cette abondance d'offre foncière, de faire baisser les prix.

Le périurbain, nous le remarquons, est constitué de logements neufs. Ceci apporte aux nouveaux arrivants aussi la garantie d'un environnement socialement homogène, ce sont aussi des **quartiers et des maisons « prêts à finir »**. Quartier prêt à finir, cela se traduit par une fiscalité très légère ; celle de villages ruraux ne supportant pas la charge d'équipements ou de réseaux lourds, au moins dans un premier temps, et d'autant plus que ces nouveaux habitants ont un mode de vie très centré sur la maison, le travail, des loisirs lointains et la voiture... les rendant moins dépendants que les autres des services collectifs urbains (ce qui ne sera peut-être pas le cas des deuxième et troisième générations de périurbains).

« Logement prêt à finir » est une formule qui s'associe facilement avec la maison individuelle. Celle-ci présente, dans le contexte financier actuel, de grands avantages. En effet, aujourd'hui les taux d'intérêt réels sont fortement positifs (environ 5 %), ce qui alourdit pour les ménages le poids de l'emprunt. Ainsi, si quelqu'un doit acheter un logement « fini », comme le sont les logements collectifs en général, il supportera le poids de cet emprunt sur la totalité du prix de son logement. Si, au contraire, certaines prestations peuvent être payées ultérieurement sur le budget mensuel du ménage (jardin, finitions, extensions...), le poids peut en être diminué par deux (doublement tous les 5 ans à 5 %). Le gain est encore plus grand pour celui qui fait ses travaux lui-même. L'écart, à prestation égale, est de l'ordre de 1 à 3 (d'où le développement de Castorama, Leroy Merlin, Bricorama...).

L'habitat périphérique diffus se présente donc comme un système de fuite en avant : fuite sociale certaine, accès à un habitat coûteux et valorisant mais acquis au moindre prix tant pour le foncier que pour le bâti... Pour le premier installé, le scénario est gagnant-gagnant. La seule

inquiétude qu'il pourrait avoir est sur l'avenir patrimonial de son investissement, mais, en même temps, la poursuite du développement périphérique valorise sans cesse ceux qui ont construit préalablement (jusqu'à l'éclatement d'une bulle immobilière semblable à celle que l'on a connue dans les beaux quartiers des grandes villes dans les années 90 !).

On remarquera aussi que l'un des « avantages » de ce développement périurbain est son inorganisation. L'absence d'un urbanisme concerté diminue le coût du foncier, des équipements et des réseaux, permet d'échapper à la diversité sociale qui résulterait de la diversité des formes urbaines, à la prise en charge des solidarités qui apparaît dans tout tissu urbain accueillant toutes les fonctions et toutes les populations...

Ainsi, il ne faut pas assimiler le périurbain français diffus avec le périurbain danois ou anglo-saxon, ou même avec l'urbanisation diffuse rurale, très fortement organisée en villages relativement denses et indépendants, souvent regroupés autour de stations de transports en commun, avec des espaces publics programmés et un foncier relativement cher car supportant le coût d'un aménagement minimal.

L'assimilation trop rapide du périurbain à la maison individuelle, de la densité à l'habitat collectif a fortement faussé le débat en France et permis bien des débordements qu'une planification spatiale très présente (il y a presque partout des POS et des SDAU) n'en a pas correctement pris en compte les conséquences.

Il faut aussi noter que l'administration d'État, très marquée par une culture de l'offre plus que de la demande et du résultat, très sectorialisée et s'investissant peu sur la qualité urbaine, n'agit pas ou mal sur l'urbain qu'elle décompose en morceaux. Ainsi, elle crée des voies de liaison interurbaine aux abords des agglomérations sans accompagnement de planification ou de contrôle d'accès, dont une des conséquences est de faciliter les implantations loin des centres pour les commerces, les ménages et les entreprises. Elle apporte des aides à la construction de grands équipements même si ceux-ci se situent loin de la ville. Elle finance des programmes de logements proposés par les communes (PLA) ou par les particuliers (prêt à taux 0 %) ; alors que ces implantations peuvent avoir un effet urbain négatif sur l'extension urbaine, la qualification ou la déqualification de quartiers...

Quelles sont les fragilités de cette ville périurbaine ?

Si la ville contemporaine se développe surtout en périphérie par des formes urbaines offrant une satisfaction immédiate aux premiers occupants des nouveaux logements et espaces de travail, on ne peut que constater la fragilité de la structure urbaine globale qui en résulte. En effet, la fragilité ne touche pas que ces quartiers nouveaux dès lors qu'ils vieilliront, mais aussi les autres quartiers que la construction des nouveaux quartiers périphériques que l'on aura vidé des forces susceptibles d'en assurer le renouvellement.

La construction des extensions périphériques se fait à population d'agglomération globalement constante. C'est donc à une dédensification des autres quartiers que l'on assiste. Outre qu'elle perd sa cohérence sociale et culturelle, cette ville alourdit son coût de fonctionnement, car elle utilise des réseaux de plus en plus longs et complexes pour une population constante. Elle génère partout, et en particulier en périphérie, des déplacements inutiles qui produisent une quantité croissante de gaz à effet de serre, alors même que l'on s'est engagé à stabiliser leurs émissions en France.

Les quartiers se spécialisent (la périphérie est « la chaise en plus » qui permet l'accélération des mouvements de coupures et de ségrégation spatiale). Ces cassures créent aussi des déplacements inutiles, pénibles et coûteux.

La sortie des populations moyennes et supérieures des quartiers anciens laisse dans la plupart de ces quartiers anciens (ceux qui ne se survalorisent pas) une population qui ne peut pas partir et qui ôte à ces quartiers les ménages et entreprises correspondantes solvables qui auraient pu être les supports et moteurs du renouvellement des quartiers. Ces quartiers accélèrent leur déclin. Leur remise à niveau tardive aura un coût prohibitif pour l'agglomération. Si cela devait se faire, il faudrait mettre en place un système complexe de transfert entre les finances des communes du centre et de la périphérie. Ce montage sera d'autant plus difficile à réaliser que ces périurbanisations se situent de plus en plus hors des limites de l'agglomération traditionnelle. Cette solidarité se révélerait aussi rapidement impossible car les périurbains de la deuxième génération réclameront aussi les infrastructures et les équipements dont la première génération a cru bon de faire l'économie parce qu'ils avaient les moyens financiers de se passer d'équipements ou pour aller dans les centres les chercher.

Le périurbain apparaît alors comme un dispositif « à retardement » qui introduit des dépenses obligées à terme. Cette situation est d'autant plus paradoxale que ces urbanisations sont créées par des ménages relativement solvables qui ont fui la solidarité urbaine au sein des quartiers existants et qui ont pu ainsi surinvestir dans un habitat très cher par rapport à leurs revenus et entraînant un coût de fonctionnement que personne ne pourra plus supporter. Ils ne seront pas pris en charge par ces ménages aisés, premiers installés, qui le jour venu, seront partis dans d'autres nouveaux quartiers.

Même si, au départ, cet habitat paraît peu coûteux, il entraîne des coûts obligés tels que le transport. La situation périurbaine impose l'achat de une ou deux voitures qui doivent être beaucoup utilisées car une partie de la famille est captive et doit pour sa scolarité, ses courses, sa vie sociale, ses loisirs,... se déplacer. Certains ménages n'ont pas, au départ, intégré ces coûts qui apparaissent rapidement prohibitifs. Anormalement, les banquiers du logement ne tiennent pas compte de ces coûts pour la recevabilité des prêts immobiliers. Ils appliquent aux remboursements d'emprunts le même ratio (environ 30 % des revenus) aussi bien pour un achat central que pour un achat périphérique. Il serait normal pour ce dernier de soustraire des revenus les dépenses de transport, et même les dépenses de fiscalité locales qui sur ces sites deviendront croissantes. Le banquier intègre anormalement

le côté prêt à finir du logement et du quartier. Là encore le périurbain repose sur des bases économiques faussées qui engendrent des fragilités pour les ménages (faillites, impayés...) et pour la ville. (Remarquons qu'un différentiel de fiscalité TF+TH de 3 000 F/an, ce qui est courant, correspond à une différence d'investissement différé d'environ 180 000 F !)

Fuite sociale, dépense différée... le quartier périphérique n'est pas la réponse à une bonne gestion publique sur le long terme. **On peut d'ailleurs se poser la question du devenir de ces quartiers à terme. Le scénario paraît alors assez sombre.** Le premier occupant aura bénéficié d'un foncier et d'une fiscalité peu chère (ce qui lui aura permis d'investir dans un habitat extensif et du transport individuel lointain), mais, au fur et à mesure du vieillissement du lotissement, les habitants de deuxième main seront moins solvables et inversement auront à faire face à des coûts d'équipements et de réseaux importants. De plus, pour « finir » la ville, les opérations se feront sur des terrains résiduels difficiles à utiliser et chers. On a encore assez peu abordé en France le problème de la restructuration des quartiers de lotissements autour d'anciens noyaux villageois. C'est pourtant un exercice très difficile en termes physiques (terrains aux formes difficilement utilisables, enclavés...) et financiers, car les terrains sont relativement chers par rapport au marché qui les environne. Cet environnement est aussi souvent dégradé ; les premiers lotissements n'ont pas en général bien respecté le site quand ils n'ont pas détruit les éléments valorisants de cet environnement. La collectivité publique aura alors moins de recettes et plus de charges. On se retrouvera alors dans la situation des communes ayant un grand ensemble ; elles cumulent les plus grandes difficultés et les moindres moyens pour les résoudre. Pendant ce temps, à part pour quelques quartiers favorisés, on n'aura pas réussi la reconquête des villes existantes sur elles-mêmes. **C'est donc un scénario de catastrophe annoncée, avec une contradiction forte entre le court terme et le long terme, entre la somme des initiatives individuelles et l'intérêt général.**

Remarquons que presque tous les motifs d'installation des ménages en périphérie résultent de biais financiers, qui ne devraient pas durer. Par exemple, le coût du gazole est aujourd'hui sous évalué d'environ le tiers par rapport aux externalités qu'engendre l'usage des véhicules en interurbain (infrastructures, insécurité, nuisances locales, effet de serre...). La sous-tarifcation de l'usage de la voiture en ville est bien plus marquée, surtout si on impute aux automobilistes le coût de l'usage de l'espace public. Ceci crée encore plus de fragilités à terme car que peuvent devenir ces quartiers si la puissance publique devenait vertueuse et augmentait le prix des carburants, créait des péages de zones ou intégrait dans la fiscalité locale le vrai prix des services offerts ? La dynamique qui a créé ces quartiers serait encore plus rapidement détruit et on ne pourrait que constater le gâchis d'un investissement public lourd abandonné.

Quelles alternatives ?

Il faut **partir du fait que le périurbain désordonné est une composante de l'agglomération** et non une forme urbaine isolable.

Il faut aussi noter que, si l'aspiration à un habitat plus confortable et individualisé est assez général, sa concrétisation par les ménages est l'objet d'un arbitrage, en particulier financier et qu'elle ne prend cette forme diluée que dans la mesure où le ménage qui fait ses choix trouve face à lui de l'espace et des services à faible coût, bénéficie d'une évidente sous-tarification et n'assume pas les surcoûts qu'il induit pour après demain. Il y a là un levier public important.

En revanche, les pouvoirs publics réunis ont la responsabilité de répondre globalement aux aspirations des habitants : ne pas laisser des populations démunies vivre dans des quartiers anciens dévalorisés dans un environnement de plus en plus dégradé ; ne pas laisser s'établir des « bombes budgétaires » à retardement ; ne pas laisser des familles s'installer aujourd'hui dans un tissu urbain que l'on sait rapidement condamné par des évolutions tarifaires prévisibles à moyen terme (énergie, usage de la voirie urbaine, finances locales, coûts des services...). Il se déduit de ce double constat quelques lignes de conduite de l'action publique.

D'abord, le développement anarchique du périurbain devrait être contrôlé de façon régalienne. L'ouverture à l'urbanisation pour 25 ans de terrains naturels et ruraux sans conditions de desserte et d'organisation urbaine préalable devrait être interdite ; ces ouvertures devraient aussi être conditionnelles et calibrées sur les besoins au plus près de toute l'agglomération.

Ceci suppose qu'il y ait préalablement une gouvernance d'agglomération. Le sujet est même parfois plus complexe car les développements urbains se font sur des territoires de plus en plus variés en constellation vers des petites villes ou villages qui débordent largement des périmètres des agglomérations voire des aires urbaines (de l'INSEE). Dans ce cas, il faudrait qu'il y ait un droit de substitution ou d'ingérence de la Région ou de l'État pour aider la collectivité locale à contrôler son territoire ou le territoire qui l'entoure. Il faut aussi que les ménages qui prennent leurs décisions individuelles connaissent le vrai prix de leurs initiatives pour réguler l'équilibre de leurs comportements. Ce serait en particulier l'ajustement du prix des énergies à leur vrai coût pour la collectivité ou des péages de zone pour imputer à son utilisateur l'usage de l'espace viaire.

Ce serait aussi une fiscalité locale ajustée non pas sur la petite commune où réside le ménage, mais sur l'agglomération au sein de laquelle se renouvelle la ville ou se développe la périphérie. Cette fiscalité devrait aussi s'adapter au temps long pour prendre en compte les besoins futurs créés par des initiatives d'aujourd'hui.

On voit bien que, pour cela, il faut envisager des périmètres d'agglomération (ou des ajustements de niveau régional ou national) équilibrés et non des périmètres d'opportunité, comme on le voit trop souvent aujourd'hui où souvent les riches s'associent surtout pour résister à la pression sociale et financière des quartiers qui nécessitent un renouvellement ou une structuration pour accueillir les nouveaux besoins d'une agglomération.

C'est au sein de ces périmètres que pourraient se prendre les mesures régaliennes pour limiter les extensions. Mais ces mesures ne peuvent être prises que si, parallèlement, on crée une capacité de produire des opérations d'urbanisme de substitution offrant des logements ou des locaux d'activité attractifs pour les mêmes personnes au sein de la ville existante. Pour cela, il faudrait d'abord expérimenter de telles substitutions dans des sites en renouvellement, mais sans forcément chercher à recréer les densités passées, en cherchant surtout à répondre à la demande sociale (au sens de sociétale) contemporaine. Si celle-ci exige plus de surface individuelle, plus de « être chez soi », plus de qualité environnementale, il faut créer des espaces qui y répondent. Une telle démarche stratégique doit être en particulier focalisée sur des groupes cibles que l'on veut faire revenir « en ville » : familles, personnes âgées, populations modestes... (On remarquera que la « pensée » architecturale contemporaine est très centrée sur la « forme » : « ce jeu magnifique de la forme sous la lumière » dont parlait Le Corbusier et qui fait joli dans les livres et les revues mais est très étrangère à une stratégie sur des « produits sociétaux », surtout s'ils s'inscrivent dans une démarche de reconquête urbaine).

Il apparaîtra vite dans ces expérimentations que construire la ville sur la ville coûte plus cher que les développements périphériques dont nous avons vu deux motivations essentielles : fuite sociale et recherche de coûts artificiellement sous-estimés ou différés. Il y a là un vrai problème de transferts de coût. Ce ne sont pas les populations modestes restées dans les quartiers en déclin qui pourront ou devront prendre en charge ce qui n'est que le « gros entretien » de la ville. Là encore, la gouvernance urbaine de bon niveau est sollicitée avec son engagement contractualisé éventuel avec la région ou l'État.

Pour réaliser ces transferts, il faudra au préalable pouvoir effectuer des diagnostics approfondis et partageables de la situation de chaque agglomération. Sensibiliser sur ces diagnostics toutes les parties par un effort de médiatisation.

Une autre condition de mise en œuvre d'un tel projet est la globalisation des réalisations et des financements, et la totale adaptation aux situations locales. Le tissu urbain est une réalité complexe à forte inertie dans le temps. Construire ou ne pas construire en périphérie doit être relié à la dynamique de l'ensemble du parc. C'est sur cette totalité que doit se mesurer la quantité et la qualité de l'accueil. C'est pourquoi il serait cohérent de faire aboutir rapidement la décentralisation du logement. L'État ne devrait être intéressé qu'à la performance de l'accueil en fonction du site et non à la consommation de « produits » nationaux qui ont sur chaque site un impact différent. Il y a une illusion à créer des quartiers supplémentaires d'accueil de populations et d'emplois périphériques, comme de créer un accueil social en construisant du logement social !

C'est là le retour d'une planification stratégique sur la bonne échelle, celle de l'agglomération ou l'aire urbaine. Cela suppose que les acteurs globaux de la régulation, la région et l'État, interviennent de façon complémentaire et contractualisée par rapport à cette instance décentralisée. Ils doivent développer moins de financements sectoriels (routes logements,

espaces verts, emplois, social...) et conditionner des aides plus globales sur le résultat de grands enjeux économiques, environnementaux et sociaux.

En conclusion, il est nécessaire que les mécanismes de régulation du périurbain concernent toute l'agglomération, parce que c'est à ce niveau que se créent les motivations individuelles des ménages qui engendrent ce périurbain. Ces ménages arbitrent en fait entre une aspiration sur des modes de vies et un budget. Celui-ci est fortement faussé, tant au moment de la construction que par les coûts qu'induit cette urbanisation sur le moyen-long terme. La puissance publique a une forte responsabilité de mise en place d'une régulation. Cette ville émergente présente des fragilités inacceptables sur les plans sociaux, environnementaux et une dérive des budgets publics aujourd'hui et à terme. La régulation publique doit se faire à partir d'une autre échelle de gouvernance qui est au moins l'agglomération. Elle doit être bâtie sur un diagnostic et des actions globales adaptées à chaque territoire. Ceci remet en cause les modes d'action sectorielles et aveugles, distribuant des « produits » nationaux sans stratégie urbaine. En particulier des offres de substitution ciblées doivent être expérimentées dans la ville existante à l'occasion de ses renouvellements. Il y a à gérer la concurrence entre les deux formes de redéveloppement urbain : extension périphérique ou renouvellement sur des terrains précédemment urbanisés.

Le rôle du financement du logement et du foncier

Cette partie aborde le sujet délicat de l'intervention sectorielle de l'État et des grandes collectivités publiques dans le domaine du logement. L'utilité de ces financements paraît évident au premier abord du fait de besoins quantitatifs et sociaux du domaine du logement. L'accès des ménages modestes à un logement décent à un prix compatible avec ses revenus est un souci partagé par tous les acteurs publics. L'importance des dotations publiques, et en particulier nationale à ce domaine amène cependant à s'interroger. Une première étape dans cette interrogation a été franchie avec le rapport Barre-Nora de 1975 entraînant la réforme du Logement de 1977 privilégiant l'aide à la personne devant la traditionnelle aide à la pierre. Mais, on peut aujourd'hui s'interroger plus avant sur l'efficacité d'un financement national encore fortement hérité d'une période de grande pénurie quantitative :

– les besoins ne sont-ils aujourd'hui pas plus qualitatifs, à spécialiser sur des sous-groupes sociaux en difficultés parfois très temporaires, plutôt que sur un système qui engendre des rentes de situation ?

– dans un milieu urbain où la valeur de l'immobilier est désormais plus déterminée par l'ancien que par le neuf ne faudrait-il pas plus tenir compte de la valeur sociale de l'ensemble du parc plutôt que privilégier toujours les financements du neuf ? Valeur veut dire, examiner que l'existant ne dérive pas vers le taudis, tenir compte du parc existant dans sa

capacité d'accueil social diversifiée, intégrer la dimension sociale du logement dans les problématiques urbaines générales. Si les aides nationales au logement se révèlent inférieures aux possibilités de variations des valeurs foncières et immobilières engendrées par les politiques locales urbaines, ces aides sont inutiles si préalablement il n'y a pas une confrontation avec les politiques urbaines décentralisées et leurs responsables. Ceci veut dire que les politiques du logement ne peuvent aujourd'hui qu'être adaptées à chaque territoire dans le cadre de contractualisations et qu'il est nécessaire d'abandonner les normes et financements nationaux aveugles sur les réalités locales.

– si tel est le cas, on peut même s'interroger si ces aides normalisées nationales aujourd'hui ne contribuent-elles pas à être des obstacles au développement durable en engendrant en milieux péri-centraux (HLM) ou en périphérie (Prêts 0 % en accession) des quartiers monofonctionnels et monosociaux en cours de dédensification ou des quartiers très peu denses et éloignés des centralités.

Aujourd'hui, l'État programme par an 80 000 logements sociaux HLM locatifs et en réalise 43 000. Environ 110 000 sont vides. Les logements sociaux neufs engagent beaucoup d'argent public et pour l'essentiel inadaptés aux financements des plus pauvres ; les plus modestes habitent souvent dans un parc privé que l'activité immobilière des plus aisés menace. Si on constate que les aides au logement ne sont finalement que des aides au foncier déguisées, il serait plus efficace de conduire des politiques localement sur mesure. Des collectivités locales à la bonne échelle logeraient « leurs » habitants. Le rôle de l'État ne serait alors qu'un partenaire intervenant après évaluation de la situation locale et de ses évolutions. Les sommes en jeu sont énormes. Les moyens mobilisés pourraient être alors utilisés pour empêcher l'envol vers l'excellence, irrattrapable, de certains quartiers ou le déclin irrémédiable d'autres par des actions foncières publiques stratégiques. On notera même ci-après que les aides au logement données ponctuellement à des ménages ou à des organismes ne sont assorties d'aucune contraintes de localisation ; les mécanismes économiques, et en particulier ceux qui font que ces acteurs locaux recherchent des terrains peu chers conduit souvent à réaliser des opérations peu denses et éloignées des centres, ce qui est sournoisement une politique totalement opposée aux intérêts de la collectivité en termes de développement durable.

On constatera que le financement du logement par les collectivités publiques est une réalité très ancrée dans les pratiques administratives françaises. L'État a conservé la compétence logement dans le cadre de la décentralisation et entend affirmer sa primauté avec des énoncés très forts de « droit au logement » affirmé dans la loi. Pourtant sur le terrain la réalisation du logement lui échappe en grande partie car le financement des opérations de logements dépend de plus en plus d'autres acteurs. Les autres collectivités locales participent, sans avoir besoin de « compétences » formelles à des tours de table. Mais, plus encore, les opérations de construction reposent sur des opérations d'aménagement ou des initiatives d'opérateurs dépendant de collectivités locales qui au passage apportent des financements en aménagement. La situation actuelle est que non

seulement des opérations ne sortent pas car elles dépendent de l'aléas de la bonne volonté locale, mais l'aménagement et l'urbanisme local génèrent une demande qui est pratiquement la moitié de ce que l'État a identifié comme offre et offert comme financement. Le problème est alors plus un problème d'aménagement urbain des agglomérations et un problème d'aménagement du territoire et de planification socio-économique global qu'un problème de financement du logement.

On ne descendra pas ici dans le détail du financement du logement. On le considérera comme la somme d'un coût de construction et d'un coût de foncier mis en face d'une solvabilité limitée des ménages exprimée de façon équivalente en loyers ou en mensualités d'emprunt pour ce qui est de l'accession sociale. Nous ne séparerons pas non plus la construction neuve et la réhabilitation lourde.

Nous partirons d'une estimation des besoins de logements (neufs ou réhabilités), pour constater le décalage entre ces besoins et la réalité du renouvellement effectif des logements. Puis constatant le décalage entre le renouvellement des logements et de l'urbain, nous reviendrons pour sur le renouvellement urbain pour regarder comment en terme de moyens nécessaires et en termes de méthodes et de fonctionnement administratifs, on pourrait créer des logements qui seraient de véritables produits de renouvellement urbain.

Les besoins quantitatifs en logements

Les besoins en logements neufs font l'objet de peu d'études globales. On peut rappeler les dernières études macro-économiques entrant dans la planification socio-économique française au court du V Plan (1970-1975). Avec des données démographiques qui n'ont pas beaucoup variées, il prévoyait pour aujourd'hui un besoin de construction de 700 000 logements par an. Sur des bases à peu près semblables, la dernière grande étude de ce type a été réalisée par M.Edou en 1995, à l'époque Directeur de la Construction. Elle est très critiquée par certains professionnels estimant que le chiffre global de 350 000 logements était surestimé par rapport à des besoins démographiques stagnants. On réalisait alors environ 390 000 logements neufs par an. En fait cette étude est beaucoup plus intéressante par sa structure que par son résultat final.

On aurait pu aussi se référer à des études locales du type PLH. Ces études très variées, sont difficilement cumulables au niveau national. Cependant, en reprenant les principaux générateurs de logements neufs, elles valident l'étude Edou.

Certaines études dissocient totalement la part solvable de la demande d'une part non solvable dite sociale. Les besoins identifiés par l'État, « compétent » sur le logement ne serait que sur ce segment du parc, quitte à créer une solvabilisation sécurisée d'une frange de ménages qui ne le serait pas dans un système totalement libre. Une telle démarche n'est pas correcte du fait de l'imbrication étroite des deux parties de la demande : des ménages solvables sont hébergés dans le parc social et le parc

privé abrite bon nombre de ménages très pauvres (sans que ce soit toujours des situations de taudis telles que le décrivent certaines associations).

C'est pourtant l'affichage des lois sur le logement (LOVE, SRU) normalisant à 20 % de logements locatifs, soumis à condition de ressources à l'entrée, le minimum légal, sans considération pour le reste du parc. Ces dispositifs publics sont complétés par une panoplie assez complète de logements spécialisés pour les étudiants, les jeunes travailleurs, les personnes à mobilité réduite, les urgences,...

Certains auteurs, dont J.P Lacaze observent à l'inverse des mécanismes d'offre décrits ci-dessus que depuis 1980, le logement est au contraire un produit essentiellement urbain, la demande étant celle d'un environnement urbain comportant certaines qualités, pratiquement sans référence à la qualité ou au statut intrinsèque du logement. Ce serait ainsi pratiquement « l'image » du logement qui seule compterait.

La lecture des journaux immobiliers confirmerait cette tendance, en particulier pour le parc ancien, dont la « valeur » serait totalement colorée par la valeur du quartier. Or ce parc ancien est dominant dans les marchés des principales villes (70 % des ventes concernent aujourd'hui des immeubles de plus de 15 ans d'âge, contre la proportion inverse dans les années 70). La référence au coût de construction des logements serait moins prégnante et leur insertion urbaine plus importante dans les critères d'achat et de location. Des mécanismes semblables existent dans le parc social, pour lequel il faut bien parler de marché, puisque leur coût de production est sensiblement le même partout, mais le prix de location dépend de l'offre et de la demande, dans certaines limites qui vont de 1 à 5, et même plus si le logement est vacant, ce qui est le cas pour 110 000 d'entre eux.

Les catégories de demande évoquées par M.Edou permettent de mieux se positionner dans ce débat. Il estime que la demande provient de 4 sources :

– **l'augmentation du nombre de ménages. (environ 80 000 logements/an)** Phénomène dominant, pour des raisons démographiques dans les années 60 à 80 ; plus faible actuellement. Surtout, les recensements de 85 et encore plus de 99 montrent l'hétérogénéité désormais des villes françaises. Des villes comme Nantes, Toulouse ou Montpellier continuant à croître à des rythmes supérieurs à 2 %, d'autres, situées sur la diagonale Vosges-Pyrénées perdant beaucoup de population ; le reste de la France étant, au niveau des agglomérations globalement stable.

– **les besoins de renouvellement des logements (environ 125 000 logements/an)**. Si un logement a une durée de vie moyenne d'environ 200 ans, il faut chaque année renouveler environ 0,5 % du parc. Remarquons qu'a priori cette part du parc est celle qui est la plus ancienne et vétuste, ce qui aura des conséquences pour la population qui l'occupe. Remarquons aussi que ce renouvellement peut se faire parcelle par parcelle par substitution, il peut aussi se faire plus globalement au sein d'opérations qui renouvellent les bâtiments en même temps qu'ils restructurent les quartiers. Les processus, procédures, significations sociales des deux

démarches ne sont pas les mêmes ; ce sont dans les quartiers les plus dégradés, abritant les populations les moins solvables que l'on aura le plus besoin de restructurations lourdes, c'est aussi là que les moyens financiers individuels et collectifs de ces opérations seront les plus difficiles à réunir.

– **la décohabitation (environ 125 000 logements/an)**. (Cette notion est difficile à définir, bien que son résultat est le constat d'un plus petit nombre de personnes par logement. Les contrastes d'évolution sont considérables. Dans les milieux urbains constitués, c'est environ 30 % de personnes en moins par logement que l'on observe ; ce qui mathématiquement impose de construire 30 % du parc pour abriter la même population. C'est à peu près ce que l'on constate puisque l'on peut attribuer à 120 000 logements/an les constructions générées par ce mécanisme. Il est à remarquer que la décohabitation peut revêtir deux formes très différentes dont les conséquences socio-économiques sont très différentes. D'une part, c'est le résultat de divorces ou des départs des enfants pour faire des études ou prendre un premier emploi, ou plus encore pour une personne âgée (on peut noter que l'allongement de l'espérance de vie de +4 mois par an impose une construction de près de 120 000 logements par an !). Dans ces cas la demande identifiée est peu solvable et, au contraire le couple, avec un revenu constant devra faire face à deux loyers. À l'inverse, cette décohabitation est générée par une aspiration à plus de confort, se traduisant par plus de m² par personne. Cette demande est solvable et souvent très solvable.

Remarquons alors les deux demandes de décohabitation et de renouvellement sont fragiles et différables. On (le particulier, le propriétaire ou la municipalité) fera ainsi « durer » un logement malgré sa relative vétusté si on ne peut pas trouver un logement ailleurs ; on décohabitera si on le peut. En revanche, les ménages solvables n'ont pas besoins d'autorisations publiques pour investir les marchés anciens ou neuf du logement et ce déménagement vers des quartiers plus valorisants fera partie de leur itinéraire social et résidentiel. Donc, on aura au bout du compte non seulement une « demande » sociale avec une réponse différente, mais, de plus, des quartiers qui vont se spécialiser dans certains types d'accueil ; ceux qui ne peuvent pas aller ailleurs et ceux qui souhaitent surtout se retrouver « entre eux ». Donc, plus qu'à une demande mécanique et individuelle, la demande de logements et l'urgence d'une réponse publique est surtout une réponse en termes de réorganisation de la ville sur des bases de mixité sociale plus forte.

– **la dernière demande est exogène à la ville (environ 60 000 logements/an)**, c'est l'apport de population extérieure, soit par l'immigration, soit par des souhaits de se déplacer à l'intérieur du territoire français pour se rapprocher de l'emploi, des villes ou du soleil.

L'analyse de ces 4 sources de demandes de logements confirme la génération technique de la demande de logements pour loger des ménages ou remplacer des logements vétustes, mais elle montre aussi la fragilité de certains segments de la demande qui peuvent être différés (créant parfois des cycles de rattrapage) et la sensibilité à la dynamique de l'image urbaine. Des analyses assez proches pourraient être réalisées pour l'immobilier d'entreprise, montrant la dépendance de la conception de l'organisation urbaine

à la nature des composants urbains. La ségrégation urbaine naît de la capacité de chacun à être présent sur la construction neuve ou à emporter les achats dans l'ancien. Une autre analyse est effectivement à faire pour montrer que le logement neuf n'apporte pas aujourd'hui, au niveau du bâtiment, des prestations (hormis la surface) telles que le neuf serait réservé au plus solvable et l'ancien, du fait de techniques récentes de réhabilitation peut offrir, au delà de sa localisation, des qualités d'habitabilité qui jusqu'à présent n'étaient réservées qu'au neuf. Les ménages de différentes solvabilités aujourd'hui se retrouvent en concurrence sur des « produits logement » assez semblables, la localisation à travers le prix du foncier devient alors la clef d'accès à certains quartiers et à certains logements.

Le rôle foncier du logement

L'examen de bilan de montage de bilans d'opérations de construction, confirmés par le « compte du logement » (« rapport de la commission des comptes du logement ». DAEI-DGUHC METL édition 2000) montre que le prix de construction du logement est relativement indépendant de sa localisation. Si on remarque aussi que le logement situé sur les territoires sans pression foncière est accessible à tous (à l'exception de situations sociales exceptionnelles, prises en charge par des budgets sociaux, se traduisant par des aides à la personne assurant également cette solvabilité), on s'aperçoit que les aides au logement (dites à la pierre) ont essentiellement pour but de compenser le prix du foncier sur des sites convoités pour permettre à des personnes non solvables d'être maintenues dans ces localisations. (Bien entendu, nous écarterons les réflexions idéologiques du genre de celles qui constatent que 70 % de la population pouvant mathématiquement rentrer dans le logement social, il n'y a pas de raison de ne pas calibrer ainsi le parc. Si tout le monde est aidé, cela voudrait dire que de l'argent transite dans des circuits publics avec toutes les chances d'y être érodé et de ne pas retomber sur les bonnes personnes). Cherchons au contraire les mécanismes les plus efficaces et les plus justes dans leurs finalités.

Le financement aujourd'hui du logement est de façon non explicite, mais pratiquement dans son intégralité un financement du foncier (alors qu'il n'existe pratiquement plus de financement du foncier et de politiques foncières claires). Or, en explicitant les besoins des opérations d'aménagement correspondant à un vrai renouvellement urbain, on s'aperçoit qu'il serait nécessaire d'injecter de façon très ciblée des moyens financiers qui ressemblent précisément à ceux qui sont utilisés de façon aveugle, donc pas très efficacement, par le logement. Nous montrerons aussi que l'enjeu n'est pas un simple transfert financier, mais un changement structurel de l'attitude administrative en transformant une position de guichet où l'État est un acteur pratiquement unique et qui ne peut avoir de position stratégique en une véritable démarche d'aménagement stratégique des territoires, à la mesure de chaque territoire, et engageant tous les acteurs en fonction de leur contexte et de politiques de développement durable.

Dans un récent éditorial de la revue « études foncières » (n° 87 été 2000) Joseph Comby rappelai qu'une part très sensible du logement social et très social n'était pratiquement pas traité par l'État qui ne se

concentre que sur le logement neuf et le logement locatif public HLM (et sur les réhabilitations), alors que ce parc existant dépend des politiques urbaines : « en réalité, outre le fait qu'un certain nombre de logements sociaux construits à grands frais dans les meilleures localisations bénéficient parfois, comme chacun le sait, à des attributaires privilégiés, les statistiques montrent (tableaux ci-joint) que la grande majorité des ménages les plus pauvres se logent au prix du marché, souvent en location ou sous-location, dans des logements "on ne peut plus libres". La vraie mixité ne serait-elle pas celle qui donnerait la même qualité urbaine à tous les quartiers ? Ce qui passe par un vrai pouvoir d'agglomération à tous les quartiers. »

Statuts d'occupation des logements selon les revenus des ménages classés en déciles (France entière) en %

déciles revenus	locataires					propriétaires		autres		total %
	HLM	social non HLM	loi 1948	autres locataires	sous loc meublés	pro- priétaires	accédants	fermiers métayers	gratuit	
1	23,5	2,0	1,7	27,6	6,4	21,7	7,1	0,4	9,5	100
2	24,9	2,5	2,2	19,9	1,9	30,4	10,5	0,2	7,6	100
3	20,9	2,1	2,2	18,6	1,6	31,0	16,1	0,1	7,5	100
4	19,1	2,1	1,5	18,0	1,2	30,4	20,5	0,1	6,9	100
5	18,2	1,6	1,6	16,5	1,1	32,2	22,8	0,4	5,5	100
6	16,1	1,9	1,0	18,1	1,0	30,9	26,0	0,1	4,8	100
7	13,7	1,6	1,6	17,3	1,1	32,2	27,9	0,1	4,4	100
8	11,1	2,1	1,1	18,1	0,6	31,7	30,8	0,1	4,5	100
9	6,6	1,9	0,5	18,6	0,6	36,8	30,7	0,1	4,0	100
10	3,0	1,2	1,0	18,2	0,3	42,5	30,4	0,1	3,4	100
ensemble	15,7	1,9	1,4	19,1	1,6	32,0	22,3	0,2	5,8	100

Source INSEE enquête logement 1997/ADEF. In « Etudes Foncières » n° 87, été 2000

« On voit par exemple que, parmi les 10 % de ménages les plus pauvres, il y a davantage de propriétaires (28,8 %) que de locataires sociaux (25,5 %) et qu'il y a surtout 34 % de locataires et sous locataires au prix du marché »

Ceci ne contredit pas le constat que nous faisons sur la paupérisation des populations des grands ensembles HLM. Il y a des situations très contrastées. Le parc HLM diffus est plutôt mieux entretenu que certains parcs privés, et il faut bien remarquer que les conditions d'accès au parc HLM ne s'applique qu'au moment de l'entrée dans le parc ce qui est parfois bien lointain. Pourtant, l'administration privilégie une vision sociale sur le parc HLM et néglige bien souvent dans les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) le rôle des autres parcs pensant n'avoir aucune emprise sur ces parcs. Certes, il n'y a pas d'intervention directe en financement, mais ces parcs privés sont valorisés ou dévalorisés par leur environnement. Les documents d'urbanisme agissent fortement sur cet

environnement, c'est pourquoi les PLH devraient d'abord être considérés par l'administration comme un volet des documents d'urbanisme.

De ce fait les financements du logement social s'étiolent, non pas parce que les financements ne sont pas disponibles mais parce qu'ils ne correspondent plus à une demande locale. Ci après les constructions de logements HLM par année et par les offices (gestion publique souvent municipale) et par les Sociétés Anonymes (SA), (gestion privée sur crédits et cahier des charges publics)

année	Offices HLM	SA HLM	total HLM	total logements
1989	19 800	23 000	42 800	
1990	18 000	26 000	44 000	
1991	24 000	30 000	54 000	
1992	27 000	34 000	61 000	
1993	30 500	40 500	71 000	
1994	30 000	42 000	72 000	
1995	26 000	38 000	64 000	
1996	20 000	31 000	51 000	
1997	20 000	30 000	50 000	
1998	17 000	26 000	43 000	300 000
1999	18 000	25 500	43 500	310 000

Source : statistique d'activité des fédérations

L'offre diminue surtout du fait des initiatives municipales.

La mobilité dans le parc public reste stable aussi alors que ce parc avait été constitué comme un parc de transition (le parc des SA plus récent connaît une mobilité structurelle liée aussi à son coût plus élevé) :

% de mobilité annuelle	Offices HLM	SA HLM
1995	10,7	11,4
1996	11,6	12,2
1997	11,8	12,7
1998	11,9	12,9
1999	12,0	13,2

Il est aussi intéressant de regarder ces parcs par rapport aux « chaînes de logements », c'est à dire par rapport aux nombres de ménages concernés par l'accès de l'un d'eux à un nouveau logement, neuf par exemple. Une (rare) enquête faite par l'IAURIF (Jean-Jacques Guillouet et Françoise Soullignac) se conclut par : « La longueur moyenne de 3,05 chaînons recouvre en réalité des disparités importantes liées à la taille du logement et au secteur d'occupation. Il apparaît, en effet que les logements neufs de grande taille, occupés en accession, génèrent les chaînes les plus longues (de 3,3 à 3,9 chaînons) et les petits logements locatifs, les plus courtes (de 1,6 à 1,8 chaînon) ». Ces constats sont essentiels au moment où

les besoins de logement sont générés pratiquement par moitié par des dé-cohabitation, la fluidité du parc est un gage de satisfaction collective. Or le parc HLM paraît particulièrement inerte.

D'abord examinons si les aides actuelles au foncier à travers le logement ont des vertus par rapport aux enjeux de développement durable de compacité de la ville et de mixité sociale ?

Effet environnemental des financements publics de l'habitat

Que recherche-t-on ? Une ville moins étendue, des constructions neuves ou rénovées les plus proches possible des centralités existantes ou futures (emplois, services, commerces...), et une certaine densité. Il y a donc deux notions que l'on aimerait voir encouragées par les aides publiques : **la localisation et la densité.**

On pourrait aussi imaginer l'encouragement d'un **habitat plus autonome**, générant moins de besoins de déplacements. On pourrait aussi mettre dans ce thème la construction publique ou l'aide à la constitution de **centralités secondaires**, là où il y a déjà des logements et des emplois, loin des centres principaux. Ces deux dernières approches font assez peu partie des réflexions actuelles tant la mobilité passe pour un avantage absolu assimilé à la liberté, dont il ne faudrait pas débattre (mais seulement songer à en limiter les externalités). La multiplication de plusieurs polarités semble aussi peu encouragée tant sont dominants les discours sur le renforcement des centre-ville principaux (c'est à dire le centre de l'agglomération, avec tous les sous-entendus politiques et fiscaux correspondants) et leur libre et légitime accès. Il ne faut cependant pas s'y tromper : on a construit sur fonds publics des centres de Villes Nouvelles dont la capacité totale doit avoisiner les 1,5 millions d'habitants, alors que le périurbain sans centralités doit aujourd'hui regrouper environ 30 millions d'habitants. C'est bien un enjeu important.

Examinons le financement public qui passe à travers les lignes « logement » et/ou « foncier ». Isoler les aides au foncier est difficile. On trouve dans les contrats de plan État-Région des lignes « foncier » (à hauteur d'environ 50 MF) qui servent à conduire des acquisitions foncières par anticipation sur l'urbanisation. Contribuent-elles aux objectifs de localisation et de densité ? La localisation doit en général être conforme aux SDAU (schémas directeurs). Ceux-ci sont en général peu contraignants, la densité n'est pas une donnée gérée par le SDAU.

Les collectivités locales ont la possibilité de créer des outils d'acquisition du foncier (les EPF : Etablissements Publics Fonciers). Ceux-ci sont définis par l'État mais gérés localement ; ils sont au nombre de 4 : Nord, Basse Seine, Lorraine, St.Etienne.... Ils sont dotés d'une taxe parafiscale assise sur les permis de construire. La Loi d'Orientation sur la Ville en a défini d'autres liés à la reconquête de quartiers. En fait, aucun n'a vu le jour : les communes sous contrat de ville n'ont pas en général les moyens d'acquisitions foncières importants.

Il a existé des outils fonciers financés par les Collectivités Publiques et en particulier de l'État, soit pour acquérir des terrains par anticipation, soit pour aider des « produits » que ces collectivités souhaitent encourager. Rappelons aussi que l'État avait dans les années 70 des lignes budgétaires importantes (FNAFU Fond National d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme. Aujourd'hui le produit des ventes des terrains achetés à l'époque tombent dans le budget de l'État, sans possibilité de réaffectation) pour acheter des terrains par anticipation sur l'urbanisation soit en dotation, soit en bonification d'intérêt. C'est ainsi qu'ont été réalisées entre autres les Villes Nouvelles.

Il existe aussi des financements dits de « **surcharge foncière** » (affectés opération par opération, pour environ 14 milliards de francs, en plus des 50 MF) destinés à la construction de logements sociaux. Cette dotation semble répondre à la question puisqu'elle permet au logement social locatif public de s'implanter dans des zones où le foncier est plus cher que la moyenne, donc a priori près des centres où même le logement privé est dense (environ 14 milliards de francs). On examinera ci-après la pertinence de cet outil.

Sur le thème du foncier, d'autres évoquent le **financement du logement social** public, de l'accession à la propriété par les prêts à 0 %, ou encore les prêts employeurs dits 1 %. Une dizaine de milliards dans chaque cas. Ces diverses aides publiques ou partenariales ne sont pas spécifiquement des aides au foncier, mais à la construction de logements. En fait, un examen plus attentif peut montrer qu'elles financent en grande partie du foncier et qu'elles ont des incidences positives ou négatives, volontaires ou passives sur la localisation ou la densité (Ref : études DREIF et ORF).

Rappelons aussi que la planification de l'urbanisme en France définie en 1967 par la LOF a permis au législateur local, celui qui décide du contenu des documents locaux d'urbanisme, d'agir sur la densité maximale d'un terrain, mais ni sur le caractère social de la construction, ni sur la densité minimale à réaliser. Ils n'ont donc qu'une intervention partielle sur la densité et sur les localisations, surtout dans le contexte actuel où les documents d'urbanisme ont perdu la dimension stratégique et programmation qu'ils avaient lors de leur premier établissement.

On examinera donc successivement l'évolution des outils fonciers par anticipation et leurs finalités, puis les aides au foncier liées aux opérations ponctuelles de construction. À partir de ces constats, on pourrait dresser quelques perspectives.

Les aides financières à des acquisitions foncières par anticipation

Ces aides consistent à acquérir de façon publique les terrains constructibles des documents d'urbanisme en espérant les acheter à un prix antérieur à leur aménagement et construction, donc réputé moins élevés, à les porter et à les remettre aux futurs constructeurs à un prix d'usage urbain, donc plus élevé, en assurant au passage une péréquation entre les

usages plus ou moins rémunérateurs du foncier (logement social, artisanat, équipements publics...).

Cette pratique est de moins en moins répandue. L'État sur ce point aide prudemment des collectivités locales et celles-ci consacrent aussi très peu d'argent à ces démarches.

La première raison de cette désaffection est l'extension rapide et peu dense de la tache urbaine au moment où il y avait une forte croissance démographique urbaine. Pour quiconque, acheter aujourd'hui un terrain à la périphérie de la ville en étant sûr qu'il sera urbanisé dans les 5 ans est un pari risqué, ce qui ne l'était pas dans les années 70. Même si la ville s'étend encore, c'est avec une croissance démographique faible et lente et la valorisation du foncier se fait à la marge : on y construit des lotissements à grands lots dont le prix de vente couvre le prix des réseaux minimaux et le prix du terrain agricole. Sauf exception, la « spéculation foncière » n'est plus motivante, même pour la collectivité publique qui peut contrôler le devenir de l'urbanisation. La situation est encore moins favorable lorsque l'on veut reconquérir un terrain déjà urbanisé. Même assez dégradé, avec les frais de démolition, relogement, remembrement...le coût d'acquisition est au moins supérieur au prix de vente.

La deuxième raison est le coût de l'argent. Les taux d'intérêt pratiqués aujourd'hui sont positifs, de l'ordre de 5 à 8 %, de qui correspond à un doublement du montant tous les 7 à 10 ans. Le portage foncier est en général une démarche longue (anticipation d'urbanisation, regroupement de parcelles, revalorisation...soit souvent 10 à 15 ans). Il est inconcevable d'acquérir un terrain pour un usage commun dans de telles conditions (doublement ou triplement passif des prix).

Une troisième raison est liée à la décentralisation. L'État, par exemple, est réticent à acquérir un terrain dont les droits à construire sont définis par une collectivité locale qui peut les modifier à tout moment. La possibilité de conduire des politiques foncières est très liée à la convergence des politiques des diverses collectivités publiques. C'est peu le cas actuellement. L'évolution de la décentralisation devrait se traduire par le développement de procédures contractuelles entre ces collectivités (au sein d'une même agglomération ou avec les collectivités supra). Ce serait alors l'occasion d'apporter des aides à l'acquisition foncière liées à des objectifs politiques clairs et stables. Ces aides porteraient moins sur des acquisitions par anticipation que sur des connaissances du marché, des acquisitions de localisations stratégiques et des stratégies pour maintenir le prix du foncier compatible avec des opérations équilibrées reflétant le projet partagé par les différentes collectivités publiques. L'État ou les instances d'agglomération conditionneraient leur aide à des objectifs de diversité fonctionnelle et sociale, à une certaine densité et économie de l'espace et des localisations choisies. Ce partenariat est crédible parce qu'en général au sein d'une agglomération, il n'y a qu'un nombre limité de communes qui disposent de terrains disponibles. Ce sont soit des communes centrales en reconversion, soit des communes périphériques disposant de terrains naturels ou ruraux. Dans les deux cas, le développement de l'urbanisation induit par les besoins de l'agglomération ne peut pas financièrement être pris en charge par ces communes qui pour d'autres raisons sont souvent celles qui

disposent du moins de ressources financières. Il faut donc monter un processus qui ne se limite pas à un mécanisme foncier, mais qui constatant la réalité du phénomène, associe l'agglomération et les collectivités de rang supérieur à cette prise en charge du développement dans sa double dimension du foncier et de l'aménagement. En l'absence de tels outils, l'acquisition par anticipation est impossible et irréaliste.

Les aides financières au foncier du logement et à la construction du logement

D'abord, toutes ces aides doivent être regardées principalement comme des aides au foncier. En effet, sur les sites où il n'y a pas de tensions foncières, le logement social aidé est mis à disposition (loyer ou achat) à des prix comparables à ceux du parc privé. À une nuance près, que soulèvent quelques spécialistes : que le parc public est un patrimoine qui après sa durée d'amortissement financier garde une valeur économique qui peut permettre de conduire des politiques publiques non asservies aux variations des valeurs du marché ; mais cette échéance nous concerne peu ici. Les aides publiques et partenariales sont bien des aides au foncier, donc à la localisation des programmes sur des terrains dont le prix est supérieur à la moyenne. Elles permettent, sur un site dont la valeur foncière est considérée comme une donnée, de construire des programmes dont la solvabilité semblait incompatible avec cette valeur. C'est la justification des aides publiques autour de la notion de mixité dont le but est soit social (mélanger les classes de revenus), soit fonctionnel (diversifier les fonctions sur chaque site, ce qui a pour conséquence d'admettre des emplois de tous niveaux dans tous les quartiers, ce qui a aussi pour conséquence d'offrir sur tous les sites des logements correspondant à ces emplois).

C'est cette dernière fonction qui est assurée en partie par le 1 % logement. Ces crédits gérés paritairement par les employeurs et les employés sont distribués à part égale entre des prêts individuels (ce qui renvoie aux aides générales au logement) et des aides à des programmes de logements locatifs publics permettant à des employés modestes de résider près de leur lieu d'emploi. La logique de ce système est très économique. Employés et employeurs y retrouvent leur compte, et par rapport à l'enjeu de densité, de localisation et de diversification sociale et fonctionnelle, le résultat est bon. Ce mécanisme renchérit certainement les coûts de production sur les espaces concernés (espaces centraux ou espaces valorisés périphériques), mais, si l'employeur situe sa production sur ce site, il doit y trouver des avantages (entreprise de transport, de services, de maintenance ou d'entretien, d'animation...). Le coût est intégré à une utilisation finale. C'est donc un bon système. Il se raréfie car les employeurs refusent de payer ce qu'ils considèrent comme une charge et les collectivités locales préfèrent loger « leurs » (encore faudrait-il s'interroger sur ce que cela veut dire ?) demandeurs plutôt que les candidats des entreprises. La conséquence est l'augmentation des distances domicile-travail (dont personne ne se sent directement responsable).

Les autres aides au logement ne sont assorties d'aucunes contraintes tant de localisation que de densité et très rarement de diversité. On pourrait cependant rappeler que pour l'ancêtre du 0 %, le PAP (Prêt à

l'Accession à la Propriété – sociale –), l'octroi du prêt était conditionné par un agrément préalable des services de l'État portant sur la qualité de l'opération dans laquelle le logement était inclus ; aujourd'hui le 0 % est purement un prêt individuel bancaire. Certes les circulaires de la Direction de la construction incitent à une meilleure localisation (proche des transports en commun et des emplois), en participant à la diversité de l'habitat. Dans les faits, les DDE qui affectent les crédits pour le compte des préfets répondent aux demandes des constructeurs, Sociétés d'HLM et SEM, et des maires qui les appellent pour monter ces opérations.

Et, on constate alors un double mouvement : d'une part, la « commande politique » accentue la construction de logements sociaux là où il y en a déjà beaucoup, malgré les pressions et « sanctions » financières imposées par la LOV (Loi d'Orientation sur la Ville). On enregistre (études Sauvez et Sandevioir sur la RIF) une corrélation forte entre la présence de logements sociaux, la construction de nouveaux logements sociaux, le faible nombre de logements construits par rapport au parc existant et la perte de population (on constate même sur ces communes qui construisent peu un déclin économique marqué par la faiblesse du taux d'emplois stratégiques : source INSEE Ph. Jullien). Plusieurs facteurs s'entremêlent pour ce résultat. Les exigences d'environnement de ceux qui le peuvent dictant les lois du marché neuf, lesquelles lentement créent une dérive entre sites attractifs et sites répulsifs. Ainsi, contrairement aux années 70, où on était peu attentif aux exigences de diversité sociale, il n'est plus possible sur un site peu attractif de ne réaliser que du logement social (en moyenne française, ce logement représente 20 % des parcs, presque 25 % sur les sites les plus urbains ; pour réaliser des logements diversifiés, il faut donc faire réaliser environ 75 % des constructions par des promoteurs privés, ce qui n'est possible que si le site n'est pas trop répulsif), et comme les autres parts de logement ne se font pas, la commune ne construit pas suffisamment, elle perd ses habitants les plus dynamiques et s'enfoncé progressivement dans le déclin.

Le résultat de cette évolution est une perte de densité et bien souvent parce que ces sites en déclin sont, malgré tout, assez bien localisés par rapport aux centres et au réseau de transport, une mauvaise localisation. Donc, au total, les aides de l'État (et souvent d'autres collectivités) conduisent à dédensifier la ville et à envoyer des classes moyennes qui recherchent des implantations d'habitats agréables, dans des banlieues lointaines.

Il faut aussi noter un mécanisme paradoxal. Si le logement social public se concentre ainsi sur des sites qui se dégradent rapidement, les aides au foncier, par le biais des surcharges foncières devraient être inutiles. On constate, en effet, sur ces sites l'absence de marché privé. On peut même dire que le marché y est négatif parce que les quelques promoteurs qui s'y aventurent ne peuvent commercialiser leurs programmes qu'en menant des opérations complémentaires d'aménités publiques attractives ; le bilan foncier avant construction est alors négatif (on parle, par exemple d'un prix de -1 000 F/m² en Plaine St.Denis ou en Seine Amont en région Ile de France). Pourquoi alors l'usage de surcharges foncières ? On peut retenir quelques explications comme la complexité d'une vraie disponibilité du foncier :

remembrement, des reconversions des usages, voire des dépollutions..., des concurrences entre structures HLM, la disponibilité des fonds et la facilité de leur obtention ; peut être aussi un encouragement sournois des collectivités locales pour lesquels les propriétaires fonciers sont aussi des électeurs et auxquels on aime pas dire que la politique municipale a chassé tout marché ; peut être même que c'est bien pratique pour une municipalité qui ne voudrait pas laisser faire des opérations privées sur son territoire de faire monter ainsi les prix artificiellement, avec la complicité naïve et les fonds des services de l'État. C'est l'ensemble de ces facteurs qui jouent. On a ainsi vu sur une commune de proche banlieue parisienne (dans les années 85) se pratiquer des charges foncières de 2 600 F/m² (apportées par le PLA-HLM à hauteur de 800 F, par une surcharge foncière de 600 F, des aides 1 % de 600 F et d'une aide communale de 600 F), alors même qu'il n'y a pas de marché sur la commune.

D'autre part, la partie la moins solvable de ces accédants recherchera des sites ou le foncier est le moins cher (les plus aisés souvent rechercheront souvent un habitat existant dans un quartier déjà constitué). Tout naturellement, la demande des plus modestes accédants se localisera dans les périphéries non encore construites où le terrain est encore à un prix agricole, et ils compenseront les difficultés d'accès, de cadre urbain défini et le manque d'équipements par une surface de parcelle importante. Les aides apportées sous forme de 0 % ou de 1 % seront alors affectées à l'élargissement de cette parcelle, donc à la dédensification.

L'affectation des aides foncières ou masquées sous des aides au logement, mais essentiellement affectées à ce foncier, au bout du compte, conduit à une dédensification sur des terrains éloignés de tout et en général avec une forte ségrégation.

On constate ainsi que les aides publiques ne contribuent pas à un renforcement des densités et des localisations favorables aux transports en commun (et plus généralement à la vie urbaine).

Le glissement opéré dans les années 80 d'un financement du foncier des opérations (FNAFU) à un financement au foncier à travers le logement, renforcé dans les années 90 par un ciblage social (le social est très social et l'accession très libre) a conduit indirectement à une perte de contrôle urbain et un effet négatif des politiques publiques par rapport aux préoccupations de développement durable.

II - Esquisse de solutions

Les propositions qui peuvent être faites sont de deux ordres :

D'une part, on pourrait préconiser la **concentration des aides publiques aux opérations d'aménagement globales** (et non à la seule aide au logement). Ces aides seraient conditionnées à des résultats : intercommunalité, démarche de projet associant planification et contractualisation

opérationnelle avec des acteurs publics et privés, diversité, densité, retour sur le site d'un marché diversifié, localisation (ce qui peut vouloir dire pour des sites excentrés – ceux de la « ville émergente » – la création de centralités secondaires).

Corrélativement, d'autre part on pourrait **abandonner les d'aides nationales ou régionales au logement** (sauf rares exceptions où ce seraient effectivement des aides à la construction ; mais en général, dans ce cas, une aide plus légère à la réhabilitation de l'existant fournit de bien meilleurs résultats) ou en les conditionnant fortement aux mêmes résultats.

Les collectivités supracommunales ainsi pourraient consacrer leur action sur les enjeux que leur accorde la loi. Pour l'État ce serait surtout de vérifier l'accueil diversifié dans le logement ; pour la région ce serait surtout l'image et la réussite économique et sociale d'un territoire dans un environnement économique concurrentiel européen. Ces acteurs exprimeraient leurs exigences de résultat sur le stock total de logement et non le seul flux de logements neufs construits à un moment donné (qui ne représente annuellement qu'environ de 1 % du stock). Cette évolution des points de vue est essentielle car l'on sait que les évolutions du stock, dépendant des politiques locales d'aménagement, est secoué de mouvement spéculatifs ou de dépréciation, dont les effets sont beaucoup plus importants aujourd'hui que ce que peut apporter le parc neuf.

La proposition ci-dessus met en jeu les quelques 30 à 50 milliards que représentent le budget annuel du logement.

Le principal obstacle à cette proposition est le fonctionnement des Services. Le montage d'opérations neuves ciblées (culture de l'offre) est très rassurant pour un ingénieur. Il ignore que quelques années après son produit pourra être vacant ou au contraire totalement détourné par survalorisation. Il faudrait aussi que se développent les pratiques de diagnostic, de débats âpres et consultation des intéressés et des forces socio-économiques, de choix d'objectifs et d'évaluation conditionnant les décisions administratives.

* * *

On voit ainsi que le financement du logement, certainement efficace au niveau des opérations prises une par une en terme de développement durable des agglomérations et d'aménagement du territoire impose des externalités négatives en termes d'étalement urbain et d'éclatement social de la ville en quartiers spécialisés socialement. En particulier, le problème est bien que le financement du logement inclut de façon masquée et aveugle un financement du foncier, au moment même où l'évolution des modes de vie transforme le fonctionnement urbain en un jeu de positions dans lequel les multiples acteurs (ce sont des milliers de ménages plus que des promoteurs qui agissent, et ils le font discrètement, en dehors de tous les mécanismes de régulation connus, avec les camions de déménagements) créent dans la ville des valeurs foncières contrastées.

Traditionnellement aussi implicitement l'action publique de l'État et des collectivités locales reposaient sur la recherche d'un foncier pas cher afin de minimiser l'effort public en faveur de ces logements. Ceci pouvait être obtenu par des localisations lointaines (en créant une abondance de l'offre, on croyait diminuer les coûts) ou dans des sites dégradés ou peu valorisés ou encore par des systèmes de blocage de documents d'urbanisme lorsque ceux-ci se sont généralisés à partir de 1970. Dans ce dernier cas, il y a certes eu des effets conduisant à des prix fonciers bas, mais à force d'être bloqués, les tissus urbains correspondant étaient dans un état de dégradation correspondant bien à leur valeur foncière.

On ne peut « tricher avec le foncier, et il faut bien reconnaître que le développement durable soit lorsqu'il induit une freinage des extensions périphériques, soit lorsqu'il préconise la diversité sociale ou la mixité fonctionnelle (les emplois modernes, bureaux ou laboratoires, correspond dans les parties centrales à des charges foncières élevées.

Le foncier cher correspond alors à une politique urbaine souhaitable en termes de développement durable urbain, mais il correspond aussi à des économies (voir le dossier « aménagement », au moins à terme puisque le développement durable améliore sur le long terme le bilan global). Ce « surcoût » du foncier n'est alors pas un problème si on savait mettre en relation ce « surcoût » et les bénéfices que l'on peut tirer d'une ville plus compacte. Se pose immédiatement le problème de qui peut assurer ce transfert et la péréquation correspondante ? Si on remarque aussi que cette équation globale gérant les gains et les pertes est singulière sur chaque site, on peut légitimement penser que c'est la collectivité locale (prise ici au sens de l'agglomération car c'est à cette échelle au moins que se joue le jeu foncier). En effet, c'est bien par sa politique locale, exprimée par un schéma directeur, s'il en existe un que se construisent les valeurs foncières. (Inversement quand un tel document n'existe pas ou qu'il n'est pas clair sur le projet socio-économique, c'est bien là que l'on voit apparaître des dysfonctionnements. Les pires sont bien les situations où les terrains sont beaucoup plus cher que le marché local car les propriétaires anticipent sur une disjonction entre les droits d'urbanisme du documents d'urbanisme local et un projet d'agglomération qui pourrait s'imposer en cas de changement politique ou de modification des documents). Quand on sait qu'un logement social locatif public HLM se définit aujourd'hui surtout par une aide d'environ 60 000 F par logement, soit à peu près 600 F par m² de terrain, il est certain que cet effort peut être totalement anéanti par une politique locale dont l'effet sur le foncier peut se mesurer en milliers de francs. Il est alors essentiel de relier financement du logement (ou aides aux entreprises et à l'emploi) aux politiques d'aménagement et de valorisation du foncier. Ceci ne peut se faire que site par site avec des contractualisations avec les collectivités locales responsables ; contrats négociant des politiques d'accueil sociétales (on emploie ce mot plutôt que social car on ne peut sur le terrain que mesurer la diversité de la demande des exclus qui ne repose pas que sur le niveau de revenus) et des aides des collectivités supra locales après avoir vérifié que les solidarités locales ont bien déjà été mises en œuvre à un niveau suffisant.

Le foncier et l'action foncière

Paradoxalement, ce thème apparaît de façon récurrente dans tous les discours sur la ville et en même temps, les interventions dans ce domaine, qui étaient au cœur des démarches urbaines des années 70 (la loi fondatrice de l'urbanisme s'appelait « Loi d'Organisation Foncière » et les services de l'État s'occupant d'urbanisme en faisait leur préoccupation centrale) apparemment s'étiolaient dans les procédures et les financements modernes. On peut montrer que les méthodes assez simples des années 70 ne sont plus applicables et que les besoins ne sont plus les mêmes, ce qui apparaît de façon transversale dans presque tous les thèmes traités ci-dessus. À partir de ces nouveaux besoins, on pourrait refonder de nouvelles pratiques dans le domaine de l'aménagement et du foncier, là encore, en s'appuyant sur les pratiques émergentes de quelques équipes locales (par exemple, dans le Nord – Pas de Calais, en région Ile de France...).

Le foncier est par sa disponibilité et son prix le composant essentiel de la ville. Il peut exclure ou intégrer. L'action foncière ne peut plus être l'achat public par anticipation des terrains d'extension de la ville. Cette action doit être refondée à la fois dans une approche qui en détermine le juste prix permettant sa fluidité et rendant compte de sa qualité et d'autre part dans une solidarité locale, éventuellement aidée par d'autres acteurs pour permettre à des fonctions peu rémunératrices de s'implanter dans des sites trop chers pour elles.

On trouve presque systématiquement à la base des interventions économiques des collectivités publiques la nécessité de **l'action foncière**. Cette perspective est présente dans les contrats de plan. Et pourtant, en pratique, il y a très peu d'interventions directes dans ce domaine. Aucun établissement public foncier municipal suggéré par la LOVE (loi d'orientation pour la ville) n'a vu le jour et les établissements publics fonciers nationaux ne sont qu'au nombre de 4 : Nord-Pas de Calais, Basse Normandie, Lorraine, St.Etienne.

Pourtant l'action foncière était une action prioritaire de l'État dans les années 60-70 et le FNAFU (Fond national d'Aménagement Foncier et d'Urbanisme Art.L et R.331-1 à 16 du CU) a bien fonctionné et permis de nombreuses opérations d'aménagement.

Il y a là une contradiction qui mérite un examen attentif. Il part de l'exploration de ce que mettent sous l'appellation « action foncière » ceux qui préconisent ce mode d'intervention.

Cet examen peut être relié aux enjeux de développement durable par le rôle que joue le foncier dans les problématiques de développement durable. On retiendra les enjeux suivants :

- disponibilité des terrains des quartiers centraux en possibilité d'acquisition publique et en prix compatibles avec des opérations de renouvellement
- anticipation d'acquisition de terrains en reconversion sur initiative publique afin à la fois d'acquérir ces terrains au prix de leur ancien usage (agricole, urbain ou industriel en friche...) et pour récupérer une partie de l'investissement public préalable réalisé en général pour assurer cette reconversion.

- on retiendra aussi au titre du foncier tout ce qui consiste à réaménager, au sens large, par anticipation des espaces urbains. Ce n'est pas au sens strict une action foncière se traduisant par des m² supplémentaires de terrains acquis, mais c'est la possibilité d'utiliser des terrains pour un marché immobilier existant. Une telle action permettra l'opération de renouvellement urbain (et luttera contre les mécanismes de dégradation) et, en organisant la fluidité du marché rendra les opérations plus faciles (la trésorerie liées à la rapidité de commercialisation est aujourd'hui un poids essentiel du coût des opérations, donc de leur faisabilité).
- paradoxalement les enjeux de développement durable en limitant l'étalement urbain périphérique et en freinant la dédensification de l'existant, contribueront à accroître le prix du foncier disponible. En effet, le laxisme d'ouverture large des espaces à urbaniser des schémas directeurs antérieurs a beaucoup plus contribué à cette dédensification qu'à accueillir les populations et emplois prévus par ces documents, avec une certaine densité qui n'a pas été tenue. Il faudrait donc, en conséquence réfléchir comment faire face à une prise en charge publique du foncier à des niveaux plus importants. Même si les collectivités publiques agissent sur le foncier par le régalién (en terme de constructibilité et éventuellement de densité), le thème évoqué ci-dessus reste incontournable.

Nous examinerons donc ci-après, d'abord sur quelles bases était fondée l'action publique des années 60-70 et pourquoi ces bases ne sont plus d'actualité. Ensuite nous analyseront comment fonctionne aujourd'hui ces marchés fonciers et comment dans la perspective de développement durable annoncée ci-dessus il y a des obstacles et comment on peut envisager des perspectives. Et, enfin, nous formulerons quelques recommandations pour ce qui pourrait être une action foncière contemporaine.

Les anciennes bases de l'action foncière

Dans une période de forte croissance de la démographie urbaine, l'extension urbaine était une nécessité indiscutable. Le renouvellement urbain, appelé rénovation, se faisait sur des quartiers anciens très dégradés issus de la période de la guerre (et la sous construction et absence d'entretien immobilier de l'entre deux guerres). Pour cela, les besoins fonciers étaient quantitativement énormes (pour 500 000 logements neufs, actuellement la moitié). Les deux sources de foncier mentionnées ci-dessus étaient aussi difficile à mobiliser par des acteurs privés du fait de leur grande taille et du besoin d'une reprise totale du site sous la forme d'opérations d'aménagement ; opérations d'aménagement nécessitant de gros moyens de trésorerie. Une partie importante des programmes de construction de ces opérations se réalisaient en logements financés de façon publique. Il y avait donc une logique d'une chaîne d'intervention publique du foncier à la gestion de logements. Cette logique se prêtait aussi à l'anticipation. Comme les terrains en jeu n'étaient pas mobilisables avant l'intervention publique, l'achat des terrains se faisait sans concurrence, dans le cadre de leur ancien usage. La ville banale, avec ses petites interventions ponctuelles montées par des privées, rattrapait bien plus tard le site de ces opérations publiques et les accompagnait. Le foncier de ces opérations était plus cher mais leur quantité marginale ne posait pas problème, d'autant plus que la clientèle était solvable ; elle

souhaitait s'installer dans une ville déjà finie, habitée, organisée et vivante. Le marché des plus modestes était déjà servi.

Parallèlement, les taux d'intérêts réels de l'argent (intérêt – inflation) de cette époque étaient négatifs, le portage long du foncier et des aménagements nécessaires pour les rendre constructibles ne renchérisaient pas le prix final de revient des opérations. Il était donc normal de mener des actions foncières d'acquisitions par anticipation. Ces actions réglèrent tous les problèmes : disponibilité de terrains en quantités suffisantes, financement adaptés au marché foncier fait de grands terrains (agricole ou friche d'activités ou urbaines...), récupération du coût des équipements par le biais de la charge foncière (rarement définie, mais qui est la prise en charge par le constructeur de la somme du foncier nu + une part des équipements créés par l'aménageur) vendue au constructeur in fine dans le cadre de la procédure ZAC (ou ZUP), élimination du risque d'aménagement par la maîtrise du programme (il n'y a pas assez d'études rétrospective sur les bilans de ces opérations. Elles montreraient qu'à partir d'un bilan prévisionnel donné, très souvent rapidement dépassé, on ajustait l'équilibre des recettes et des dépenses en modifiant les programmes – nombre de niveaux, équipements, financement des logements,... ; ce qui était possible du fait d'une maîtrise publique totale et d'une forme urbaine de grande taille qui n'exigeait pas une intégration urbaine contraignant le programme !).

Cette action foncière qui a permis les Villes Nouvelles, les Grands Ensembles et les grosses rénovations urbaines continue à hanter les esprits et justifierait que les collectivités publiques affectent de l'argent à des acquisitions foncières par anticipation.

Pourtant, les données financières générales (taux d'intérêt réels positifs et disponibilité de crédits mobilisables), comme le rythme d'urbanisation ont changé (ou plutôt ne sont pas générale ; alors que globalement la démographie urbaine s'est stabilisée. On ne constate plus que dans des villes comme Montpellier, Toulouse ou Nantes, des taux de croissance qui restent supérieurs à 2 % par an, soit plus de 25 % en 10 ans ; ce qui justifierait là la poursuite des actions foncières classiques). Ces changements remettent partout ailleurs en cause ce type d'action foncière.

Les buts d'une action foncière dans une ville de moindre croissance

La nécessité d'opérations nouvelles dans une ville globalement en stabilisation démographique demeure (à un rythme d'environ 1 % du parc existant par an). La nature des opérations se partage entre des renouvellements par substitution de projets anciens et des opérations plus importantes de renouvellement par changement d'affectation du sol, donc précédés par une étape d'aménagement, c'est à dire de redistribution des découpages fonciers, de création ou rénovation lourde des équipements, d'une démarche de projet valorisante consistant à faire venir sur ces sites des programmes qui n'y seraient pas forcément venus spontanément. Ces deux sources de foncier sont en général complétées sur les agglomérations par la consommation de terrains périphériques au foncier relativement moins cher et bénéficiant d'une fiscalité locale très faible.

Notons d'abord les freins structurels à l'acquisition « par anticipation », maître mot des actions foncières classiques. La valeur de l'argent aujourd'hui ne permet le portage foncier que s'il est très court ou si la valorisation à terme des terrains est suffisamment grande. Sinon, il est de bonne gestion de n'acquérir les terrains qu'au moment de la réalisation du projet (donc sans action foncière !). Le ralentissement du rythme de la construction (passage de 2 % du stock à 1 % du stock) ne génère plus une construction publique sur des terrains encore hors marché et qui le deviendraient rapidement ; les constructions nécessaires se font de plus en plus dans la ville ou à ses abords immédiats. L'anticipation n'est plus portée par la dynamique de la construction. Enfin, la période de croissance était de fait aussi une période de pénurie. La demande était ainsi moins qualitative et acceptait ce qui accompagne physiquement un foncier par anticipation, « en champ de betterave » ou en « friche urbaine ». La demande actuelle, même des plus modestes, est aussi d'un environnement achevé, donc qui a pris une valeur urbaine.

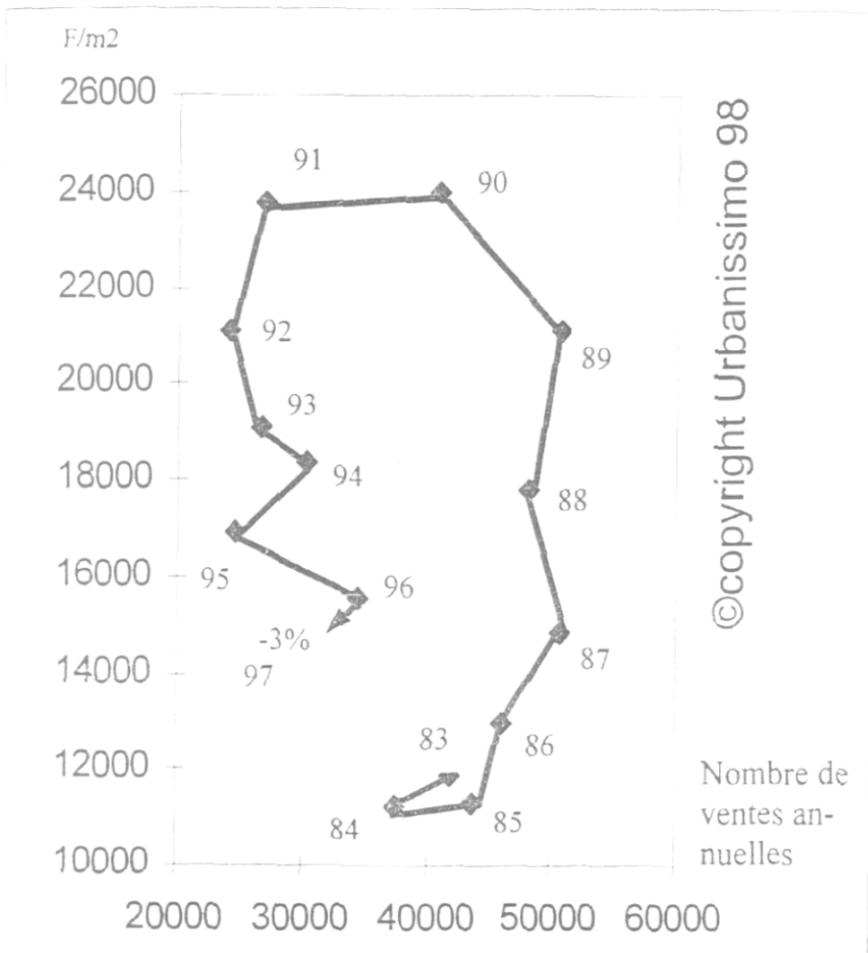
Quelles peuvent être dans ces divers cas de figure les buts d'une action foncière ?

– d'abord cela peut être l'acquisition publique de certains terrains clef de par leur localisation pour les opérations de restructuration et de renouvellement urbains. Ce besoin peut bénéficier de l'expropriation avec déclaration d'utilité publique permettant de retirer la propriété au propriétaire à tout moment. L'intervention en amont n'est justifiée que si ce terrain peut être acquis par opportunité à un prix exceptionnel ou s'il doit faire l'objet d'un autre projet qui en renchérirait le coût (financier et social) à terme.

– ce peut être aussi la saisie des opportunités. En effet, sur un territoire donné, il y a de façon continue des ventes de terrains. Sans entrer dans les détails des conditions de ces ventes, on constate qu'il y a toujours des ventes atypiques par leur prix ou par les caractéristiques physiques du produit vendu. Il est alors opportun de procéder à cette acquisition à la fois parce qu'elle permettra un projet (par exemple en associant ce terrain avec un terrain voisin), mais aussi parce qu'elle fixe une référence de prix et exprime la volonté de la collectivité publique de faire cette opération. Cette stratégie repose aussi sur l'observation de disparités foncières des sites dégradés qui ne sont pas qu'anecdotiques. En effet, on constate en gros dans ces sites deux marchés correspondant à deux usages. L'un est celui des terrains devenus libres ou portant un bâti totalement obsolète. Ils ne peuvent qu'être réutiliser après la construction d'un nouveau bâtiment. Dans un tel environnement, le coût de cette construction, même avec un coût foncier faible ou nul est incompatible avec un prix de revente ou de location. Le prix du sol est alors quasiment nul. Le propriétaire foncier est totalement dépendant du prix de l'acheteur. L'autre usage est la fonction du vétuste : marchands de sommeil, stockage et logistique, marge urbaine... Le « rendement » d'un tel usage peut être fort. Il est très supérieur à un prix de vente en terrain à construire. Le propriétaire, en revanche est peu enclin à entretenir son bien que ces usages contribuent à dégrader, mais les utilisateurs sont aussi peu exigeants. La situation dure jusqu'à des phases de dégradation ultimes. C'est avant ce terme que le propriétaire cherchera à

vendre son bien en faisant valoir cette valeur d'usage (elle se concrétise aussi par des coûts de relogement ou des indemnisation de chiffre d'affaire). Cette valeur servira souvent de référence aux valeurs foncières de l'ensemble du quartier. En particulier, elle se révélera si la collectivité publique s'avise de conduire une opération ambitieuse avec expropriation, laquelle alignera (procédure dépendant des Domaines) sur les valeurs d'usage élevées. Il est donc important sur ces sites de conduire des négociations stratégiques, au cas par cas, après une observation attentive du fonctionnement du marché foncier et immobilier.

Cycle de l'immobilier à Paris intramuros (marché des appartements en francs constants 1997)



Source : ADEF et Urbanissima

– l'action foncière pourrait aussi être une stratégie pour fixer sur un site donné ce que l'on peut appeler le « juste prix ». Ce juste prix n'est pas forcément le prix le moins cher (contrairement aux situations précédentes dans lesquelles la transformation radicale de l'usage du sol impliquait de partir d'un terrain sans forcément de qualités préalables, mais surtout acquis au moindre coût). C'est le coût compatible avec l'opération à réaliser. Si le terrain est « naturellement » trop cher, cette action consistera à acquérir des opportunités, à rentrer en dialogue avec les propriétaires pour leur expliquer que le projet public est la meilleure façon de tirer parti du site, à négocier,... Il y a aussi l'hypothèse inverse d'un terrain dont le faible coût est le juste reflet de ses faibles qualités. Il est alors incompatible avec des programmes de logements ou d'activités d'une certaine qualité. Il faut donc par des premières implantations, par des réalisations d'éléments de paysage et d'aménités faire remonter la valeur d'usage, laquelle se traduirait par une remontée des coûts en forte corrélation désormais avec la faisabilité des opérations.

Une telle hypothèse de remontée volontaire des prix fonciers peut être la composante d'une démarche de développement durable. En effet, on observe que certains quartiers concentrent progressivement de nombreux paramètres significatifs du déclin. En conséquence, les marchés immobiliers solvables fuient ces quartiers. Or, il n'est pas possible de réaliser une opération de renouvellement urbain sans s'appuyer d'abord sur de telles opérations. Le scénario de renouvellement de ces quartiers ne peut donc pas s'affranchir d'une démarche de requalification par le haut.

Ceci ne veut pas dire que ces quartiers n'accepteront pas les composantes plus modestes de la demande. D'une part, la demande de ce type doit être prise en charge au niveau de l'ensemble de l'agglomération, en particulier en mobilisant la totalité du tissu urbain existant, ces quartiers dont leur vétusté leur a conféré à une vocation d'accueil des fonctions les plus pauvres l'ont fait en rassemblant les plus modestes de l'ensemble du territoire ; c'est donc à ce niveau qu'il faut prendre à nouveau le problème. D'autre part, même s'il faut que chaque territoire assure un accueil diversifié, ce qui veut dire que des fonctions (logements sociaux, artisanat, équipements,...) doivent assurer un moindre rendement foncier, les opérations ne peuvent être montées que par une aide au foncier pour ces autres fonctions. Les moyens de cette aide doivent être trouvés par des péréquations soit sur chaque opération, soit au sein de chaque territoire (en notant qu'il serait plus logique que cette solidarité s'exerce surtout au niveau de l'agglomération plutôt que sur la commune – c'est en particulier le lieu où se fait le choix entre la mobilisation du parc ancien et la construction du neuf). Quant à l'État, souvent mis à contribution sur ces solidarités en particulier à travers les « surcharges foncières », il est assez peu logique qu'il doive assumer les conséquences de stratégies de relèvement de prix fonciers découlant de stratégies locales.

C'est en particulier à ces méthodes de péréquations locales que l'on peut seulement faire appel pour insérer des programmes, par exemple de logement sociaux, dans les opérations de renouvellement ponctuel à la parcelle des immeubles. Le coût du foncier légitimement demandé par le

vendeur est alors évidemment le prix moyen du bâti environnant. La puissance publique commanditaire ne peut que compenser le prix par une surcharge foncière locale. Il est normal que les moyens soient traités localement, d'autant plus que l'importance de cette charge ne dépend que de politiques locales. Ces politiques ont plusieurs voies pour régler ce type de prise en charge de la fonction sociale (ZAC, opérations ponctuelles,...).

On retiendra de la modalité d'action proposée dans ce paragraphe l'importance des observatoires fonciers actifs permettant d'asseoir des stratégies foncières locales et de démarchages des propriétaires. Ces observatoires ayant aussi pour but de poser les bases des solidarités, elles aussi locales, prenant en charge des surcharges foncières pour certaines fonctions moins rémunératrices pour le foncier. C'est aussi la perspective que le poste « foncier » puisse aussi être la prise en charge d'éléments de requalification de territoires. Ceci peut se traduire par des aides à « l'amorçage » d'opérations de qualité sur des sites difficiles ou l'implantation d'aménités conditionnant de tels programmes.

Eléments de méthodes d'action foncière

En reprenant les perspectives décrites dans le paragraphe ci-dessus, on voit que la nature du problème foncier et les façons d'y répondre diffèrent sensiblement des méthodes de la période précédente. L'acquisition préalable ne peut être qu'une exception limitée à l'acquisition de parcelles stratégiques.

Un projet de renouvellement urbain doit s'inscrire dans le renouvellement de l'ensemble de l'agglomération. Celle-ci déterminera les espaces qui doivent muter et les programmes qui compléteront les tissus urbains existants. En fonction de ce projet, le foncier devra requérir certaines qualités. Parfois ce sera son prix qui sera en contradiction avec le programme. Alors l'action foncière sera faite d'observatoires permettant d'élaborer des stratégies d'action et de dialogue avec les propriétaires. D'autres fois et souvent, on sera confronté à un déficit de qualités de l'espace devant être renouvelé. L'action foncière consistera à soutenir des interventions requalifiantes destinées à donner des signes attractifs aux marchés. Dans tous les cas l'action foncière consistera à « construire le prix du foncier » à partir d'un projet largement partagé.

Certains traditionnellement font baisser les prix du foncier par des stratégies d'inconstructibilité des POS, de laisser-faire de la dégradation, de financements publics sous forme de surcharge foncière sur tout le site,... Ces stratégies contribuent à la dégradation des sites et ne permettent pas un renouvellement dense, de qualité (et concurrent des opérations de renouvellement ponctuel ou périphérique). La baisse des prix par surcharge foncière doit être utilisée avec discernement en la limitant à quelques programmes aidés, dans un environnement de renouvellement de grande qualité. Sinon, il n'y a pas de véritable renouvellement, les quartiers se referment sur leur déclin continu et l'éclatement physique et social de la ville s'accroît.

Dans ces perspectives, on voit que l'action foncière doit être partenariale. Mais, elle ne peut pas être une dotation globale destinée à la baisse des prix de terrains (ce qui conduit le plus souvent à leur hausse par intégration par le propriétaire de l'essentiel de cette aide dans son prix. Le partenariat, doit reposer sur un scénario de projet exigeant.

Proposition : Inventer le proto-aménagement

La partie précédente a montré qu'une action foncière se construisait. Que l'action publique y était déterminante car les enjeux ne se jouent pas parcelle par parcelle, comme le laisserait croire des politiques de construction, mais site par site, d'où l'importance d'une planification stratégique d'agglomération, puis opération par opération. C'est pour cela que l'on ne peut pas analyser les pratiques publiques antérieures sans présenter ce que pourraient être d'autres démarches. Rien n'est inventé ici car c'est déjà la pratique de nombreuses collectivités qui bricolent ces démarches avec les outils existants. C'est aussi ces démarches qui sont observables dans nombre d'autres pays européens.

On voit apparaître une diversité de pratiques couvertes par le terme « aménagement ». Cette diversité ne doit pas se traduire par une confusion par laquelle chacun mettrait ce que bon lui semble. Si l'aménagement est effectivement un enjeu actuel, il serait important de bien définir les termes et les pratiques correspondantes et que celles-ci soient encadrées par un minimum de procédures leur apportant la sécurisation juridique et la fiabilité politique et financière. C'est à cette condition que l'on pourra répondre efficacement aux besoins d'aménagement qui semblent fortement émerger. Les intervenants sur la ville souffrent de ces termes flous ou gigoignes qui rendent leurs discours souvent incompréhensibles et inefficaces : « ville, aménagement, projet urbain, habitat... »

On aimerait montrer ci-après que si les pratiques de l'aménagement se diversifient, ce qui est une bonne chose, cette diversification ne doit pas se réaliser dans n'importe quelle directions. On retiendra surtout deux directions. L'une est l'aménagement classique, celui des ZAC et des lotissements bien définis par le code de l'urbanisme dans son livre troisième « aménagement foncier » ; l'autre correspondant à une demande forte et récurrente est un aménagement à plus grande échelle que nous appellerons le « proto-aménagement » ; il est centré sur la refonte de la ville sur la ville ; ses outils restent encore à définir. C'est sur ce dernier que l'on insistera. Si un tel aménagement ressemble beaucoup au premier, les outils nécessaires à sa mise en œuvre en sont profondément différents.

Rappels sur l'aménagement traditionnel

Cet aménagement est bien défini par le code de l'urbanisme. Cet acte intermédiaire entre la planification publique (SD, POS...) et la construction (HLM ; promoteurs...). L'aménageur achète des terrains vierges et revend des terrains aménagés constructibles. Les SEM d'Aménagement

(pour la plupart des filiales de la SCET-CDC), les OPAC, les lotisseurs ont illustré cette démarche.

Elle est assez spécifiquement française et intègre comme originalité sa mixité : l'autorité publique locale (l'État avant 1981 et la Commune après) définit le programme de construction, un niveau d'équipements correspondant et son implication financière ; une structure plutôt privée assure la réalisation. Cette réalisation repose sur un partenaire bancaire qui apporte la trésorerie nécessaire couvrant la période entre l'achat et la revente des terrains. C'est aussi une démarche commerciale à risque encadrée par un contrat (concession ou convention) qui définit celui ou ceux qui supportent ce risque (budget public ou investissement privé).

Depuis quelques années, le mot « aménagement » est aussi utilisé pour tout usage et à toutes échelles : aménager sa cuisine, aménager un carrefour ou un espace public, concevoir un plan-masse illustrant un PAZ de ZAC ou pour une opération de construction de grande taille. Ces pratiques qui sont de l'ordre de la maîtrise d'œuvre sont importantes et ont autour du concept de « projet urbain » montré l'intérêt de projets mieux dessinés, mieux intégrés physiquement, politiquement et démocratiquement. Cependant, l'usage extensif du terme aménagement a parfois occulté les dimensions procédurales, financières et commerciales du terme tel qu'évoqué ci-dessus. On ne peut cependant pas parler de qualité d'opérations dont le montage ne serait pas techniquement parfait. Ces deux dimensions ne sont pas à opposer ; ceci est encore plus vrai pour le proto-aménagement.

Ces ZAC et éventuellement les démarches de « projet urbain » qui les accompagnent, traditionnellement réalisées sur terrain vierge ou au moins libérés (rénovations urbaines) peuvent être une occasion de réaliser le renouvellement urbain (la ville sur la ville). Le principe de base de ces opérations est l'équilibre d'un bilan sur un périmètre de zone (art L.311-1 du CU). Ceci conduit actuellement à réduire cette démarche aux territoires porteurs d'un marché équilibrant un coût d'équipement, et sur ces territoires, pour réduire encore les risques de l'opération, à en limiter l'étendue et le programme et à créer le moins d'équipements possible. Ce sont des opérations plutôt du type dent creuse entre deux immeubles existants valorisés.

On peut se poser cependant des questions sur les limites de ces interventions. Ces opérations possibles sans aide publique ou avec la seule aide de la commune support (dans la mesure où elle est solvable) vont le plus souvent remplacer les parties les plus anciennes et dégradées des quartiers les plus valorisés en supprimant dans ces quartiers le parc de logements et d'immobilier d'entreprise social de fait accueillant ces populations ou ces entreprises dans en général d'assez bonnes conditions. Ce n'est pas vu du niveau de l'agglomération ou suivant les critères de l'État la part de renouvellement urbain prioritaire. Au contraire, ces opérations peuvent renforcer l'écart entre quartier et accentuer la paupérisation des autres quartiers. Ceci laisse de côté les autres sites qui n'auraient pas la capacité de ce renouvellement : absence de marché, problèmes de renouvellement du tissu urbain plus importants, communes insolvables ou faiblement solvables... Or, ce sont peut-être ces sites qui ont le plus besoin

d'aménagement et en particulier d'aménagement public ; comment y intervenir, car ce sont des territoires que l'on ne peut pas laisser pour compte.

Ces opérations classiques ne sont donc que faiblement des opérations d'aménagement public, elles ressemblent plus à des opérations de construction réalisables à court terme par des acteurs privés. Certes, elles participent au renouvellement de la ville. À ce titre, elles doivent être observées dans les documents d'urbanisme avec le recul de l'agglomération ou de l'aire urbaine pour juger de leur rôle au sein du parc immobilier total dans le bassin d'emplois ou d'habitat. Elles peuvent être encouragées, mais seulement dans la limite où elles ne participent pas à des démarches d'exclusion.

Dans de nombreuses agglomérations, depuis quelques années, un peu artificiellement, ces opérations se sont réalisées à un rythme proche de celui des besoins de desserrement et de renouvellement des parcs immobiliers (environ 1 % du parc par an). Ceci était dû en partie au placements refuge dans l'immobilier de 75 à 92. Mais ce fût au prix d'une cassure sociale forte. Aujourd'hui, ce rythme n'est pas maintenu, la dérive des quartiers continue et le renouvellement ne se fait même plus quantitativement.

Intervenir sur les sites nécessitant une requalification

L'analyse des opérations de ZAC ou d'Aménagement classiques montre que de plus en plus cet outil échappe au traitement du renouvellement urbain, dans la mesure où il accompagne une requalification. Ce qui est ou devrait être le cas le plus fréquent. Le recyclage se faisant à partir des quartiers les plus dégradés ou devant changer d'affectation.

Lors de ces dernières années deux phénomènes ont masqué le problème. D'abord, certaines opérations de renouvellement urbain ont été réalisées presque uniquement avec des logements locatifs sur financement public. Certes ces opérations, devenues grands ensembles, ont occupé l'espace et assuré une fonction logement. Elles se localisaient dans des territoires souvent peu valorisés, leur réalisation ne supposait pas a priori de marché, et le temps apportant une certaine usure aux opérations les territoires possèdent 15 à 30 ans après encore moins de qualités attractives. D'autre part, le retournement de conjoncture immobilière des années 1990 a focalisé les difficultés de réalisation d'opérations sur des ZAC situées dans des quartiers que l'on considérera ici comme relativement facile à financer. Ces ZAC se sont « plantées », bien que situées dans des quartiers possédant un marché parce que leur auteurs ont espérer équilibrer un bilan avec des charges foncières spéculatives qui rapidement se sont révélées virtuelles. Un montage plus sage était cependant possible.

Centrons plutôt notre propos sur ces territoires qui faute d'un renouvellement diversifié suffisant se dégradent peu à peu. Pourtant ce sont des territoires possédant souvent des équipements et relativement bien localisés dans une première couronne pas très éloignée des centralités historiques. Les développements périphériques ont créé des obstacles à leur contact avec l'extérieur de la ville. Ils accueillent aussi des équipements et

des emplois modernes qui font concurrence avec ceux de ces faubourgs, lesquels ne supportent plus que les infrastructures nuisantes qui les traversent pour aller plus loin. Vieux quartiers, quartiers concurrencés, victimes de nuisances... le passif est lourd. Une analyse plus fine montre que certains de ces quartiers peuvent revenir dans la vie urbaine (avec le risque même de déraiper aussi vers l'excellence ; on peut citer les quartiers de la banlieue ouest parisienne, la Croix-Rousse à Lyon, le centre historique de Toulouse, Lille ou Montpellier...) ; ceci suppose des investissements de requalification publique assez lourds agissant surtout sur l'image de ces quartiers ; une simple intervention sur un petit périmètre ne change rien (importance de l'image, de l'environnement, des écoles...). Inversement, il n'est pas nécessaire de conduire des opérations lourdes sur l'ensemble du territoire, avec des moyens publics pour réaliser ces opérations. Cette stratégie, celle des rénovations publiques urbaines des années 70, trop lourdes et trop rigides, ne sont ni faisables, ni très efficaces à terme.

Malgré tous ces mécanismes perturbants, le besoin de proto-aménagement se fait sentir. Il est peu à peu cerné par ceux qui développent l'idée de « refaire la ville sur la ville », par ceux qui voient les limites des interventions curatives du type « politique de la ville », par ceux qui constatent que les ZAC, même plantées ne se développent plus que dans les quartiers valorisés, par ceux encore qui ont découvert lors du recensement de 1990 (et ce sera certainement confirmé par celui de 99) qu'un écart démographique et social se creuse entre les communes qui construisent encore (toujours ce ratio moyen de 1 % du parc) et celles qui ne le font plus, les premières ayant presque toujours paradoxalement un foncier cher et peu de terrains à bâtir.

On constate aussi tous les efforts faits par certains acteurs pour s'engager dans le renouvellement urbain (CDC, CLF, DIV, Communautés Urbaines, SDEC de la CE...). Ils permettent la réalisation à la marge qui bien que difficile peuvent être réalisées avec un effort substantiel. Il ne faudrait pas encore que ces opérations méritantes, mais souvent peu reproductibles, masquent le besoin structurel de renouveler de vastes secteurs de presque toutes les villes.

Comment monter des opérations de proto-aménagement ?

C'est encore un champ à expérimenter. On indiquera ici seulement quelques pistes.

La première est le calibrage de ces opérations. On a vu qu'il n'était pas équivalent de renouveler la ville dans ses parties les plus valorisées (ce qui se fait spontanément) ou dans ses parties les plus dégradées (ce qui se révèle souvent difficile, voire impossible). Il ne faudrait pas non plus que le renouvellement soit soumis à des conjonctures anecdotiques de sites solvables ou de communes riches (ce que l'on peut trouver même sur les sites en déclin). Un diagnostic conduit au niveau du bassin d'emploi et d'habitat (agglomération ou aire urbaine) doit permettre un calibrage quantitatif et qualitatif du besoin en Aménagement. **L'agglomération mesurera où il**

faut accélérer l'aménagement, où il faut le freiner et sur quel type de produits. Ce diagnostic sera le premier pas de partenariats pour rendre faisables les opérations souhaitables. Un territoire qui ne rentrerait pas dans le « jeu urbain » devrait aussi pouvoir en subir les conséquences. (Aujourd'hui une commune qui ne diversifie pas ses logements ou qui participe à l'extension périphérique débridée, contrairement à un projet d'agglomération, peut en général le faire, sans aucune contrainte, ni régalienne ni financière, au nom de « l'autonomie communale », tout en percevant de l'État et des autres collectivités territoriales les aides diverses que par ailleurs elle s'estime en droit d'attendre). L'énoncé de ce principe alourdit a priori les opérations car demain, il faudrait non seulement assurer des financements publics sur les opérations difficiles, mais même accroître cette aide pour prendre en charge les opérations financièrement impossibles bien que souhaitables (M. Chomentowski, consultant, estime à 40 milliards les aides actuelles à ces opérations par les collectivités publiques). Par exemple, on a pu constater sur certains sites que la faisabilité de ZAC reposait sur la non réalisation de logements sociaux qui ne payaient pas suffisamment les charges foncières ; sur d'autres sites au contraire, l'obligation de construire d'autres logements que des PLA remettait en cause les ZAC car il n'y avait plus sur ces sites un marché solvable.

Comment conduire ces opérations ? La taille des secteurs concernés et les aléas des marchés qu'il faudra faire émerger (parce que l'on renonce aux opérations financées qu'avec des moyens publics), font que ces opérations ne peuvent pas être dessinées de façon précise (C'est encore la différence avec la ZAC et le « Projet Urbain »). Elles résultent plutôt de **scénarios stratégiques**. Dans le cadre d'un schéma global, on tentera une première petite opération collant à peu près à l'existant. Si ça marche, par petites inflexions successives, on essaiera des projets plus diversifiés, etc... au gré des réussites de chaque étape. Il y a une réelle difficulté (d'où l'importance d'expérimentation accompagnées de suivis d'évaluations méthodologiques) à élaborer le schéma d'ensemble. Il doit sur la totalité du territoire associer l'existant, le mutable et le futur. Il doit être suffisamment précis pour convaincre les différents acteurs du projet de renouvellement de la ville ; il doit être suffisamment flou pour intégrer tous les aléas de l'expérimentation décrite ci-dessus. Ce sera un projet d'objectifs politiques, une image forte mais pas trop spatialisée (d'où peut-être l'intérêt de micro-opérations publiques pour donner à voir et entraîner les autres opérations), des principes de contractualisations et de solidarités dans la conduite du projet et éventuellement un document d'urbanisme régalienn codifiant les accords passés et annonçant des phases ultérieures d'ouverture de droits à modifier l'occupation du sol au fur et à mesure des échéances du projet (on mesurera la différence entre un tel document et ceux qui existent aujourd'hui, malgré leur similitude d'écriture ; ceux qui découlent de l'art L.122 du CU modèle 67, sont des images figées à long terme sans que personne ne sache qui doit réaliser et avec qui les perspectives de constructions qui y sont inscrites). La pratique de scénarios stratégiques, courante dans les démarches industrielles est assez étrangère à la pratique administrative par laquelle on réalise ce que l'on a décidé, ou on les diffère...

Remarquons aussi que le terme de « proto-aménagement » employé ici ne se réfère pas à une grande opération publique (en taille et en grandiloquence de son architecture), bien au contraire. Elle a l'ambition de s'attaquer à des phénomènes de déclin qui agissent sur de grands territoires, en général intercommunaux ; elle doit afficher la volonté publique et faire muter ce territoire dans son ensemble, mais, concrètement, **elle s'appuie sur les forces existantes de ce territoire, y implante sur une longue durée, avec cohérence, des interventions modestes, calibrées : un urbanisme quotidien** par opposition à ces opérations qui implantent des opérations extraordinaires sur des sites considérés comme vierges créent du déclin sur les territoires adjacents. Elle travaille par « effets levier » par lesquels une impulsion publique déclenche la puissance de multiples interventions privées.

Cette pratique est encore plus délicate, car elle doit être pilotée à plusieurs. C'est le problème de la gouvernance des projets de ville de renouvellement. En effet, outre que les moyens de ces projets ne peuvent, en général être trouvés qu'à l'échelle de l'agglomération, cette échelle parfois ne suffit pas. Tout doit d'abord être mis en œuvre au niveau de solidarités locales (règle de subsidiarité). Si cela ne suffit pas, il faudra mettre en œuvre des dynamiques régionales, nationales ou européennes. La commune support du projet ou d'une partie du projet doit aussi légitimement être associée, au moins pour que l'opération garde son ancrage dans une réalité physique et sociale. **Un pilotage à plusieurs est inhérent à ce type d'opération** (autre différence d'avec les ZAC qui découlent d'un maître d'ouvrage concessionnaire unique).

Le partenariat nécessaire pour le montage des opérations est aussi nécessaire pour l'accompagner. **Pour qu'aujourd'hui des opérations de ce type se réalisent, il ne faut pas que leur matière (les programmes) s'échappent vers d'autres territoires : centralités valorisées ou extensions périphériques apparemment peu coûteuses. Un document régalien doit donc parallèlement contrôler ces « fuites ».** (Cela suppose bien sûr que les programmes de ces espaces renouvelés accueillent des « produits » équivalents en services à ce qui peut se faire ailleurs ; ce n'est que par facilité que l'on considère que la périphérie c'est l'espace des familles, le centre celui des monoadultes... Les architectes, urbanistes et constructeurs devraient faire des expérimentations dans ces domaines). On peut considérer qu'aujourd'hui plus de la moitié des programmes d'extension ou de retour sur les « bons » centres sont des fuites par rapport aux quartiers en cours de dégradation, donc inutiles collectivement.

Les opérations ainsi définies quant à leur contenu et aux modalités de leur pilotage doivent trouver leur financement. le financement d'une opération peut se décomposer en trois termes :

– en premier le financement de la construction. Celle-ci est pratiquement le même quelle que soit la localisation. Une aide spécifique au logement social existe et peut être maintenue. Les besoins dans ce domaine sont souvent beaucoup plus faibles que ceux dus aux autres termes du coût des opérations (le logement PLA apporte environ 60 000 F/

logement soit environ 600 F/m² de bâti ou de sol, COS 1 ; il induit aussi quelques surcoûts, et doit être mis en parallèle avec tous les modes de maintien d'un parc privé ancien dont le résultat est souvent plus performant en terme de résultat financier, sans parler de la qualité urbaine).

– le second terme est le coût des équipements que l'on paye à travers la charge foncière ou de la part investissement des impôts locaux. Une péréquation des dépenses de renouvellement des équipements entre tous les logements de la ville est légitime. Il ne devrait ainsi pas y avoir de contraste entre le prix d'un terrain vierge auquel il faut ajouter des équipements et un terrain déjà équipé.

Ces deux premiers termes sont le coût de l'habitat, légitimement payé par l'habitant et normalement globalement uniforme sur tout le territoire à équipements constants. Il peut y avoir des sites hautement valorisés où le prix du foncier est surtout un prix de localisation. C'est l'équivalent d'un service supplémentaire que l'habitant doit payer s'il en profite ou son entreprise si elle doit absolument exercer son activité dans ce territoire. Dans les autres territoires, il est important de calmer les jeux spéculatifs et limiter les envols des charges foncières au-delà des coûts des équipements (résultat des fractures urbaines qui survalorisent certains territoires et dévalorisent les autres)

– le troisième terme est nouveau, c'est le coût du changement d'affectation des sols (pollutions, redistribution parcellaire, création et rénovation de réseaux, création d'aménités qui font l'image d'un quartier...). Il faut y rajouter le coût du redémarrage de l'urbanisation. En effet sur ces sites où il n'y a plus de marchés immobiliers, les premières opérations seront en général déficitaires. Ce n'est qu'après cette phase d'amorçage que les équilibres reviendront. On peut même penser qu'à terme les opérations seront équilibrées. Ce retard au démarrage est un lourd handicap pour ces opérations. Et cela, d'autant plus que les opérations périphériques concurrentes ont un profil économique exactement inverse : pas chères au départ et très coûteuses à terme, entraînant, en plus, pour la collectivité représentée par l'agglomération, à ce terme des coûts très importants : infrastructures, équipements, coûts de l'extension urbaine... Il est donc très légitime d'anticiper par des sommes bien inférieures, mais apportées plus tôt et fournissant un résultat urbain d'une qualité bien supérieure. **L'ensemble du coût du changement d'affectation est évidemment à prendre au niveau de l'agglomération dans son ensemble**, à la fois parce que c'est elle qui à terme pourra faire un bilan faisant apparaître des économies (c'est une question de solidarités dans l'espace) et aussi parce que ces changements d'affectation la concerne : les quartiers qui changent d'affectation ont certainement par le passé apporté à cette agglomération une richesse dont elle a bénéficié. (C'est une question de solidarité dans le temps).

Pour que ceci soit effectif, **il faut donc qu'il y ait préalablement une véritable gouvernance d'agglomération**. C'est elle qui définira globalement le programme et le timing du projet de renouvellement. Elle en assurera le pilotage et la maîtrise d'ouvrage. Elle associera en les interpellant, en tant que besoin, les partenaires extérieurs (ce qui n'empêche pas ces

partenaires extérieurs, dont l'État d'interpeller fortement ces collectivités lorsqu'ils font le diagnostic d'un besoin). Elle conduira les évaluations qui orienteront en temps réel le scénario. Elle assurera les péréquations et les financements de la part renouvellement urbain du financement des opérations. On peut imaginer une procédure qui serait l'élargissement du schéma directeur à de véritables scénarios contractualisés...

L'ensemble de ces caractéristiques définissent le processus du proto-aménagement. Son support serait l'agglomération. Les autres acteurs pourraient y être des partenaires actifs. Des avancées procédurales et des financements spécifiques doivent être mis en place pour engager la démarche.

B.7 – Qualités urbaines

Introduire le thème de la « qualité » dans les dossiers de ce rapport est un choix important. Il ne s'oppose pas aux approches plus « dures » sur les risques urbains majeurs et sur la structuration urbaine répondant au développement durable. La qualité est aussi le déterminant des marchés immobiliers conditionnant ce qui se construit ou ce qui ne se construit pas. Ainsi, il détermine l'action publique lorsqu'elle prétend orienter le développement urbain.

Insister sur ce thème, c'est à la fois répondre aux aspirations d'amélioration de l'environnement au sens large de plus en plus répandues auprès d'une majorité de personnes pour lesquelles les besoins quantitatifs sont déjà satisfaits (classes moyennes, retraités aisés,...), et c'est aussi s'interroger sur les conséquences pour d'autres de ces améliorations apportées à certains dans les domaines des transports, de l'habitat, de l'accès aux espaces de loisirs,... Il y a en effet une contradiction entre ces aspirations lorsqu'elles se traduisent par plus de mobilité en automobile, moins de densité, un habitat dans des environnements naturels, le regroupement en groupes sociaux et culturels homogènes,... et les contraintes que ces satisfactions individuelles imposent à tous. L'accumulation des effets d'une telle demande de « qualité » devient en effet un problème lorsqu'elle engendre une forte extension urbaine, une fuite de sites déjà urbanisés ou leur forte dédensification, des quartiers très (trop ?) homogènes socialement pour ceux qui le peuvent et pour les autres le maintien dans des quartiers anciens qui se dégradent ou leur départ loin des centralités et une augmentation du coût d'accès à la ville, soit par le foncier, soit par le coût des transports, soit par des fiscalités très élevées dans des quartiers d'où les plus riches (ménages et entreprises) sont partis (ces aspects économiques de la « qualité » à travers surtout la notion de solidarité seront développés dans le dossier suivant).

La qualité est ainsi au cœur de notre recherche du développement durable urbain, car c'est à la fois une qualité à rechercher pour créer des quartiers équilibrés et aussi une notion à interroger pour que la qualité recherchée par certains ne remette pas en cause le fonctionnement de l'ensemble de la ville et ne se réalise aux dépens d'une autre partie de la population ou des populations futures.

Pour aborder ce thème on commencera à s'interroger sur la notion de qualité à travers ses diverses dimensions, fonctionnelles, esthétiques, culturelles ou poétiques. Puis, on cherchera comment la qualité intervient comme moteur du développement urbain ? En particulier, on quantifiera la qualité par le niveau des marchés immobiliers et fonciers qui en sont en général le reflet. Enfin, on recherchera des solutions pouvant

atténuer les contradictions entre recherche individuelle de la qualité et développement urbain durable pour tous.

La notion de qualité concerne aussi les pratiques publiques. Le débat de la qualité et de la régulation publique agite les milieux professionnels et les élus. Certains refusent le débat en disant que seule la qualité fonctionnelle est une préoccupation publique de niveau national et ils dissocient l'approche fonctionnelle et financière et l'approche culturelle et qualitative qu'ils considèrent être un « habillage » secondaire et des modes du seul ressort des collectivités locales. D'autres estiment que tout ne serait qu'image qualitative, les dynamiques urbaines étant alors totalement soumises à la dictature des marchés et les règles publiques de régulation alors inapplicables. Ils constatent la vanité des contraintes uniquement juridiques telles qu'elles apparaissent dans les documents d'urbanisme d'agglomération devenus une gesticulation sans effets concrets (dans le dossier « planification, on montre que les consignes inscrites dans les schémas directeurs, bien que théoriquement devant se décliner sur les documents d'urbanisme locaux, en fait sont écrites de façon tellement floues qu'elles n'ont pratiquement aucunes retombées si les acteurs locaux ne les prennent pas en compte spontanément). Il y a là un vrai débat sur les modalités d'action des services publics, ceux-ci devraient dorénavant admettre qu'ils ne peuvent contrôler et reconstruire l'urbanisme de façon dirigiste à partir de la légitimité d'un intérêt public absolu, mais peuvent cependant agir par des inflexions tenant compte de la demande, c'est à dire des intentions et de la culture des divers acteurs.

Les « professionnels » de la qualité quant à eux contribuent rarement à la connexion entre action publique. Ces professionnels dissertent sur la qualité de l'architecture ou sur celle de l'environnement. Leurs discours sur le « projet urbain » restent très esthétisants et isolés du contexte urbain dans lequel celui-ci doit s'intégrer. Les paramètres réglementaires ou sociaux ou économiques sont jugés comme négatifs.

De ces remarques ressort l'urgence de recherches sur les moyens d'intégrer efficacement la démarche qualitative dans les processus de l'action publique qui en reste très éloignée, et de réconcilier la demande sociale avec les visions et projections formelles.

Le thème du développement durable des villes intègre souvent la qualité de la vie et de l'environnement au sens courant. On choisira ici d'en traiter les dimensions économiques.

La qualité est un enjeu important en soi, et apparaît souvent dans les discours en tant que tel (« il est mieux de réaliser avec qualité que sans » !). Certains textes parlent très bien ainsi de la ville. Notons « La poésie de la ville » de Pierre Sansot (Editions Klincksieck ; année 1971) ou dans un registre noir le recueil de poèmes de Emile Verhaeren sur « Les villes tentaculaires » (1895). (Et aussi Victor Hugo, Hector Malot, Maupassant, Céline, Aragon...). Pourtant cette qualité doit être aussi reliée à l'économie de la ville, soit parce que souvent cette qualité participe aux marchés instantanés de vente ou de location de biens immobiliers,

conduisant à la présence ou l'absence d'habitants et d'emplois sur un site que l'on aime fréquenter ou au contraire que l'on cherche à fuir, donc à l'attractivité des quartiers ; soit encore parce que cette qualité permet aux biens immobiliers de conserver une valeur urbaine d'habitabilité bien au delà de leur durée d'amortissement. Heureusement que les « produits » immobiliers ont cette qualité, car c'est une des caractéristiques importante des villes d'être constituées d'éléments construits, amortis sur des périodes courtes (environ 15 ans, durée pouvant aller jusqu'à 33 ans pour le locatif social) mais conservant une valeur d'usage éventuellement après adaptation légère sur une durée pouvant aller jusqu'à plusieurs siècles. Les bâtiments ou espaces et équipements publics possèdent plus ou moins cette qualité. On distinguera donc **deux dimensions économiques de la qualité, l'une immédiate liée à la vente et l'attrait immédiat, l'autre liée à l'usage urbain long et à l'adaptabilité.**

La qualité apparaît dans de nombreux discours décrivant la ville idéale, l'architecture idéale et les compositions urbaines, les beaux jardins et paysages. La sensibilisation à cette qualité n'est plus seulement le fait de professionnels ; leurs préoccupations se sont diffusées dans la culture commune. Les expositions, journaux, livres et documentaires vus à la télévision, les voyages constituent pour beaucoup un corpus culturel du beau et de l'agréable. Cette culture de la qualité correspond de plus en plus aux aspirations d'une classe moyenne élargie pour laquelle elle constitue la marque d'une ascension sociale. Elle peut malheureusement déboucher sur des comportements de rejets, contribuer à l'accélération de sites « réservés » et donc à l'exclusion de qui n'y participe pas.

I – Peut-on définir la qualité ?

La qualité se décompose en plusieurs facettes qui, chacune, comporte un aspect technique, et donc un type d'intervenant, architecte, entrepreneur, élu, etc...

Les uns et les autres s'ignorent souvent, chacun se cantonnant dans sa spécialisation, ce qui leur permet, sans le dire, de ne pas établir la liaison avec les coûts et donc avec les marchés et les modes. Ici réside un des obstacles à la mise en œuvre de projets de reconquête urbaine : il est en effet plus facile techniquement, financièrement et politiquement d'accroître les qualités (ou maintenir les défauts) d'un site dans le prolongement de celles qu'il a déjà ; il suffit commercialement ou politiquement d'alimenter les marchés émergents. Cette démarche est en général en phase avec les souhaits des habitants, de leurs élus et des professionnels de l'immobilier présents. Ceci est malheureusement évident pour les quartiers aisés qui en permettant de se regrouper « entre soi » permet aussi de ne pas prendre en charge les quartiers en difficulté et leurs habitants. Il faudrait donc ici qu'un acteur extérieur régule cette tendance à l'isolement et au refus de solidarité. Ceci est aussi vrai pour les quartiers en déclin où les

habitants préfèrent souvent un lent déclin entre personnes partageant la même histoire que d'admettre la venue d'un « sang neuf » externe qui ne se sentira pas concerné par cette histoire et qui contribuera à des changements plus difficiles à vivre que le déclin lent. Les nouveaux venus entraîneront des changements politiques qui seront mal vécus, feront augmenter les valeurs foncières et immobilières, à l'inverse de la situation de déclin dont la baisse des prix d'usage de la ville est la principale « consolation ». De tels bouleversements sont nécessaires, ne serait-ce que pour donner une chance aux enfants de cette génération ; ils doivent souvent être impulsés de l'extérieur. Y associer au mieux les actuels habitants est une tâche essentielle. Il est beaucoup plus difficile de renverser des tendances.

Trois facettes de la qualité seront retenues :

- la dimension fonctionnelle de la qualité et ses paradoxes
- les forces et limites des approches esthétique et poétique
- l'importance des ambiances (calme, sécurité, identité,...) et la constitution idéologie des images

La qualité fonctionnelle

C'est la plus facile à définir ; elle est mesurable, souvent objective et fait l'objet de nombreuses publications techniques. Pour le logement et les locaux d'activité, les architectes et bureaux d'études ont à leur disposition de nombreux ouvrages (Neufert, les guides techniques des Editions du Moniteur ou du CERTU, leur décrivant les bons dimensionnements, la qualité des matériaux,...). Des progrès techniques considérables ont été accomplis sur les matériaux et leur mise en œuvre, on insistera donc pas sur ce point. Evoquons seulement les isolations thermiques et phoniques, la ventilation, les éclairages, le chauffage, la sécurité, les scellements, les matériaux de cloisonnement secs, les matériaux de surface (peintures et lasures, planchers, carrelages,...), les réseaux souples de fluides et la robinetterie, la décoration, le jardinage, les outils mécaniques... et pour tous ces matériaux la baisse relative de leur coût et la facilité de mise en œuvre qui peut permettre une autoconstruction ou un autoentretien. La qualité fonctionnelle débouche aussi sur un problème plus délicat : la qualité de ces produits pour l'environnement. Autant on a pu assister à une élimination rapide des produits très toxiques à base de plomb ou d'amiante, normaliser les bâtiments soumis aux risques sismiques ou créer des labels de qualité fonctionnel (normes NF), autant il est plus difficile de mettre des écolabels sur les autres produits. En effet, il ne suffit pas de labelliser les produits contenant du bois ou des solvants naturels et dégradables, il faut surtout étudier l'ensemble de la « chaîne de vie » de ces produits, intégrant leur destruction ou leur réemploi, c'est beaucoup plus compliqué. Un effort global devrait être fait sur tout ce qui est la filière bois pour ses nombreuses qualités (aspect, stockage de carbone, résistance au feu,...) Pour les autres matériaux c'est encore plus difficile. Il faut notamment être attentif aux nouveaux matériaux dont la tenue dans le temps peut poser problème ; si la maintenance et l'après-vente ne sont pas assurées et surtout parce que cette vulnérabilité potentielle peut être l'amorce de la dégradation du bâtiment, voire du quartier qui l'entoure...

Pour ce qui est des espaces publics et de la composition urbaine, de nombreux ouvrages traitent de la question. En particulier le CERTU (Centre d'Etudes Technique des Transports et de l'Urbanisme) a publié des ouvrages complets sur les dimensionnements et les matériaux. D'autres normes existent et en particulier des normes hygiénistes liées à l'ensoleillement ou à des normes d'espaces verts ou à la sécurité de la voirie. On commence même à voir des approches fonctionnelles sécuritaires : comment faire un quartier surveillable par la police ?

Plus généralement, on maîtrise maintenant assez bien tout ce qui est norme d'équipements. Rappelons la fameuse « grille Dupont » (publiée dans la revue *Urbanisme* n° 97 et 192), elle fournissait par milliers d'habitants le nombre de m² de chacun des équipements nécessaires. Elle a permis la réalisation des derniers grands ensembles (rappelons le « drame » public des grands ensembles des années 70 pour lesquels on disait que les équipements venaient toujours après les logements) et servi de base à la réalisation des Villes Nouvelles françaises (à l'image des villes nouvelles scandinaves et anglaises et de la célèbre grille utilisée pour Stevenage à proximité de Londres).

Plusieurs ouvrages dont ceux des sociologues E.Predeceilles et M. Pinçon ont largement explorées les déficits d'équipements de certains quartiers populaires. Dans les domaines plus particulièrement liés à l'environnement, on connaît mieux la consommation d'énergie des diverses formes urbaines (travaux de Vincent Fouchier sur les densités) ou les dépenses d'environnement au sens strict des municipalités : espaces verts, assainissement, eau,... (cf.recherche du ministère de l'Equipement et du ministère de l'Environnement)

Pourtant cette approche normative de la construction et de la ville ne suffit pas pour en assurer la qualité. Dans les années 80, on a dû constater que certains quartiers, et c'est le cas des grands ensembles, possèdent des logements répondant à toutes les normes de confort au sein de quartiers possédant tous les équipements et qui sont devenus pourtant des quartiers à problèmes. Inversement, dans ces années démarrait le phénomène de la « rurbanisation » (du mot de MM.Roux et Bauer : « Le rurban », édition 10/18) devenu « périurbain » où des habitants plutôt parmi les plus aisés s'installaient à la périphérie des villes en consommant peu de ces équipements publics, dont était constituée la grille Dupont et au contraire se satisfaisaient des faibles impôts locaux corrélatifs à ces faibles services. Il est aussi vrai que cette forme d'habitat intègre des « substituts » d'équipements : jardin, piscine, espaces de bricolage, de réception ou d'isolement, de stockage de produits alimentaires ou de ménage, garage pour les voitures, etc...

Il est même apparu des situations apparemment paradoxales. Des habitants revenaient dans les quartiers centraux d'où ils étaient partis pour fuir leurs logements petits et inconfortables, voire leur bidonville central, tandis que d'autres relogés dans des grands ensembles périphériques regrettaient leurs bidonvilles, isolés qu'ils se trouvaient maintenant dans leurs quartiers modernes et bétonnés (cf. Colette Petonet : « Ces gens là » collection Maspéro 1967). Concrètement ces quartiers centraux ont

rarement vu baisser leurs valeurs foncières alors que la périphérie montait rarement, ce qui est un signe indiscutable de valeur aux yeux des habitants.

Malgré ses limites, une approche purement fonctionnaliste de l'immobilier et de la ville ne doit pas être pas négligée. La taille, la distribution, le calme, l'ensoleillement d'un appartement ou la proximité d'équipements, en particulier de transport en commun (une étude de l'IAURP – cahier de l'IAURP n° 120 – d'évaluation de l'ouverture en 1976 de la ligne A du RER à St.Maur montre que la ligne a valorisé les biens immobiliers alors même que les immeubles les plus proches des stations, donc les plus valorisés, abritent le plus de personnes n'utilisant pas les transports en commun ; ce n'est pour eux qu'une potentialité !) constituent des valeurs sûres. Dans les situations de « yoyo » des valeurs foncières telles que l'on a pu le constater dans les années 90, ce sont les biens objectivement de qualité qui résistent le mieux et en particulier se commercialisent le plus rapidement.

Il faut insister sur les contradictions apparentes entre les qualités fonctionnelles, l'attractivité et la satisfaction. Un exemple simple est celui des espaces verts. Une norme de surface par habitant n'est pas une garantie de qualité. On connaît des villes méditerranéennes ou flamandes traditionnelles qui en sont dépourvues et qui sont très valorisées, alors que de grands espaces verts peuvent donner un sentiment d'insécurité important. Rappelons que les grands ensembles sont peu denses et, suivant la théorie de Le Corbusier, par la construction en hauteur on peut libérer au sol une surface verte importante. On pourrait noter les mêmes contradictions entre l'habitat groupé ou dispersé ou entre le développement de la mobilité automobile et la production de gaz à effet de serre. Le sujet serait encore plus aigu en évoquant l'acceptabilité de diversité sociale. Le refus de populations immigrées est souvent le fait de quartiers ou de régions qui n'ont pratiquement pas d'immigrés (cf votes d'extrême droite en Bretagne ou en Alsace). En termes plus économiques, on constate, surtout depuis les années 80, une valorisation de quartiers périphériques ne possédant pratiquement pas d'équipements publics. Les théories économiques classiques (cf : A.Lipietz : « La formation de la rente foncière ») montraient que le prix du foncier se justifiait par la participation, au fil du temps, des propriétaires fonciers à la constitution du stock des équipements. La valeur serait une sorte de « part » de propriété des équipements collectifs. Si ce n'est pas cela, l'attractivité des quartiers sans équipements résulte de connotations non objectives mais repérées par les habitants et les collectivités locales.

Faut-il déduire de ce qui précède que l'on ne peut avoir des cadres de jugement ? Il arrive que ce soit la tentation des services techniques de l'État devant réaliser un diagnostic de territoire dans le cadre d'un partenariat avant de rédiger un cadre contractuel (« porter à connaissance » des documents d'urbanisme ou indicateurs de performance à atteindre dans un contrat d'objectifs). La tentation est grande alors de ne pas prendre parti au risque d'un conflit avec des élus locaux pour un enjeu dérisoire. Pourtant, ces paradoxes doivent être dépassés, car l'enjeu qualitatif est important. Souvent, il faudra surtout mesurer des écarts par rapport à une situation actuelle qu'il faut améliorer, méthode qui se heurte à la tentation

« républicaine » d'imposer des normes uniformes sur la totalité du territoire nationale afin que chacun soit traité à égalité. Une autre approche consiste à regarder comment des indicateurs objectifs participent à une image globale, ou pour reprendre les termes de la LOADDT (loi Voynet) comment des améliorations sectorielles participent à l'amélioration d'un « service » global qui sera juger en termes plus qualitatifs. Par exemple, on peut se passer de grands logements ou même d'espaces verts si la qualité des espaces ou de la vie culturelle d'une ville et des paysages de la campagne environnante apportent des éléments positifs complémentaires. On insistera donc sur ce service global, son amélioration et le consensus possible, site par site, sur sa qualité.

Approche esthétique et poétique

On pourrait aussi appeler cette approche psychologique bien que ce mot soit peu utilisé à ce propos. Rappelons l'importance d'une approche en termes d'images ou d'ambiance que nous avons identifiée comme étant celle qui motive les actes de localisation, d'achat ou de location de ceux qui utilisent la ville (JP Lacaze rappelle que, pour lui, les principaux votes urbains se font avec les camions de déménagement). On ne peut donc pas négliger un mouvement qui va conditionner la ségrégation sociale en marquant positivement l'image de certains quartiers centraux ou périphériques, les rendant attractifs et chers, pendant que les plus modestes restaient sur place dans les quartiers peu attractifs ou éloignés (mécanismes de la « relégation » pour reprendre le titre du rapport de J. Marie Delarue). Ces mécanismes vont envoyer les plus modestes dans le périurbain (on verra dans la partie étalement urbain du « dossier transport » que près de la moitié des périurbains s'implantent loin non par choix de mode de vie mais en fonction de déterminants économiques) ou créer des quartiers désertés par les gens solvables et devenus des ghettos regroupant ceux qui ne peuvent aller ailleurs.

Il n'est pas courant de parler d'esthétique urbain si ce n'est pour s'enthousiasmer des grands gestes des auteurs des grands équipements récents ou des « projets urbains » qui font les unes des revues d'architecture et d'urbanisme. On appellera cela la « mode », au sens positif du terme, mais en mesurant les limites. Il est en effet nécessaire qu'un discours accompagne l'élan de la création, l'homme a toujours besoin de se sentir poussé par la nouveauté, même si celle-ci s'alimente sans cesse d'une relecture du passé. C'est l'identification d'une époque. Les quotidiens en parlent au même titre que l'actualité et les faits divers ; ils établissent la réalité de l'instant. Il serait aussi intéressant de repositionner ces démarches dans la durée. Lorsque l'on feuillette les mêmes revues professionnelles ne serait-ce que quelques années plus tard, on est frappé de voir que les Minguettes, la Grande Borne à Grigny, les « choux » de Créteil, le quartier Alma Gare à Roubaix ou la Grande Motte dans le Languedoc sont passés de « projets urbains » d'avenir à « prototypes » de ce qu'il ne fallait pas faire. Ne parlons pas des grands ensembles ou des Villes Nouvelles... Au delà de la versatilité de l'esprit humain, il peut être intéressant d'analyser ce phénomène en termes de développement durable.

La ville certainement qui se prête mal à ces phénomènes de modes par nature versatiles alors que la ville dure. D'abord, on pourrait afficher une méfiance vis à vis des phénomènes de mode car inscrits dans le béton et l'acier : les « erreurs monumentales » durent. On peut par exemple rendre hommage au président Giscard d'Estaing qui, en pleine gloire de la mode des voies sur berges, des tours et des rénovations urbaines, ardemment encouragée par son prédécesseur, chaud partisan de la modernité (et qui a fait faire de grands progrès à cette modernité sur le plan social et sur le plan artistique !) a fait stopper ces « projets urbains », stopper la tour « Antoine et Cléopâtre » place d'Italie (projet de 300 m de haut) et la rénovation qui la suivait, diminuer du tiers la tour Montparnasse, boucher le trou des halles voué à des tours de bureaux et réhabiliter la gare d'Orsay en musée du XIX^e siècle que le XX^e devait enterrer.

On pourrait aussi souhaiter que cette valorisation immatérielle de l'image soit consciemment mise plus au service de la requalification. Trop souvent en effet (c'est ce que dit sous un angle économique Serge Paugam dans l'ouvrage « L'exclusion : l'état des savoirs », éditions La Découverte) on ne prête qu'aux riches, ce qui dans notre cas consiste à renforcer des quartiers urbains possédant déjà de forts potentiels. C'est le cas de démarches « innocentes » qui trouvent normal de mettre en valeur un beau monument historique ou de beaux parcs urbains sans en mesurer les conséquences en termes d'exclusion. La ville de Rome à l'issue de la démarche de rénovation des espaces et des monuments à l'occasion du Jubilé découvre ce risque. Mais ne serait-il pas possible d'élaborer des plans stratégiques sur des espaces dégradés pour les remettre dans la course (dans la ville) en terme de qualité d'image ? Les politiques publiques privilégient pour ces quartiers des stratégies de « remise à niveau ». C'est essentiel, mais certainement insuffisant tant que ces quartiers sont tellement en déficit d'image que les marchés les ont fui. Il faut aussi être clair sur le fait que cette évolution des quartiers en déclin correspond rarement au désir exprimé des habitants répercutés par leurs élus locaux. Mais inversement, la seule ambition de remise à niveau est insuffisante si elle ne consiste pas d'abord à recréer une attractivité pour les marchés immobiliers, même si la population présente, témoignage vivant d'un passé doucement déclinant ne porte pas forcément ce projet. La gestion démocratique, composante du développement durable n'est pas forcément le plébiscite populaire local. Il faut se rappeler qu'un quartier n'est pas un isolat, qu'il fait partie de l'ensemble urbain. La démocratie veut que le projet soit débattu entre les « locaux », anciens résidents et nouveaux et pourquoi pas avec les utilisateurs réguliers et avec d'autres partenaires issus d'autres parties de la ville. Elle peut aussi être exprimée, par d'autres forces un projet différent sur le quartier ; la démocratie consiste surtout en ce que le projet soit débattu entre les locaux actuels et les forces émergentes même si elles sont issues d'autres parties de la ville.

Il faut donc pouvoir analyser l'existant et les projets en terme d'image, de modification d'image, de sens et de signification en termes socio-économiques et des conséquences à terme des nouveaux projets. Pour ce qui est du passé peu d'ouvrages explicitent une telle démarche. Référons nous cependant à la somme historique de « l'histoire de l'architecture »

d'Auguste Choisy. Cet ouvrage de référence, un peu austère et désuet dans sa présentation explique bien comment les matériaux, les styles architecturaux et les formes des villes sont fortement déterminés par la structure sociale et économique de la production des bâtiments ou de la ville.

Sur un plan plus esthétique et pour des périodes historiques plus précises les travaux de Pierre Francastel sur le quattrocento italien à Florence ou de Irvin Panovsky sur la période gothique sont des références.

D'autres ouvrages plus romancés sont aussi révélateurs de ce lien entre la ville et le social et l'économie. Notons la sagas des couteliers Pitelet à Thiers par Jean Anglade, « Quand les sirènes se taisent » sur les lainiers de Roubaix par Maxence Van der Mersch, les « Destinées sentimentales » des porcelaines Haviland de Chardonne, la minoterie à Tours par Irène Frain dans « Une histoire de famille » ou Vitry et ses bidonvilles ou HLM vus par Marguerite Duras. Et plus récemment, il faut noter la somme importante par ses théories et ses descriptions sur certains quartiers de Los Angelès par Mike Davis (« City in Quartz » Edition française 1998).

Cette relation « poétique » de l'esthétique urbaine avec le social et l'économique gêne beaucoup les esprits rationnels. Ils admettent que ça existe, mais pense que la lecture de cette relation esthétique/attractivité est facile après coup, mais que l'on ne peut pas s'appuyer sur cette idée pour concevoir aujourd'hui la ville. Même si ceci est en partie vrai, il faut noter la nécessité de tenir compte de ce lien et les manques sur ce sujet aujourd'hui et la nécessité de reconstituer une lecture « culturelle » de la ville contemporaine, malgré les obstacles qui sont :

– traditionnellement, en France les courants architecturaux issus des « beaux arts » sont très dissociés de la technique, du financier et du social. Ils se cantonnent dans la forme, même s'ils développent un discours sur la ville, sans lien avec la production de cette ville. Qu'est-ce que la théorie du « chaos urbain » ? (la ville construite sur des périodes longues a toujours collé des bâtiments de styles différents !), qu'est-ce que la prise en compte des habitants pour la conception de la forme ? (à part bien sûr pour des dimensions fonctionnelles). Les principes d'intégration développés avec modestie par certains jeunes post soixante huitard (Antoine Grumbach, Buffi, Christian Devillers...), sans être des « projets urbains », développent une conception urbaine de l'architecture qui pourrait être mieux mise au service d'éléments d'un projet socio-économique urbain.

– on retrouve ces mêmes approches dans l'architecture publique :
. ainsi pour les monuments historiques (protection de la compétence de l'État), sur les bâtiments publics, sur les espaces publics et de circulation, les avis sont-ils toujours conformes à leur rôle quant à une stratégie urbaine, en particulier comme catalyseur de requalification ?

. à propos des grands projets d'ampleur nationale, on a pu s'étonner de les voir cantonnés en Région Ile de France et dans des quartiers dont la valorisation était déjà assurée, entraînant un surhaussement des valeurs foncières, par ailleurs dénoncé par l'État et pendant le même temps où le même État se lamentait de la panne des secteurs en déclin de la proche banlieue et l'absence de moteurs de valorisation (le cas du « Stade de France » à

St.Denis est un cas à part ; mais il faut rappeler qu'il se substitue en partie au stade du « Parc des Princes » où les habitants riverains se plaignaient beaucoup de cet environnement bruyant et agité).

. de même la « création » architecturale, particulièrement, celle qui est subventionnée par des financements publics participe-t-elle à une véritable valorisation des espaces en renouvellement, à la mise en valeur d'une certaine « compacité urbaine » ? On est plus au temps où la création architecturale reposait sur la commande faite par des princes, des églises, des industriels de monuments structurant leur environnement. Dans la période récente, en France, les recherches architecturales se sont concentrées sur les parcs de logement social. Les projets de Renaudie (Centre d'Ivry S/S ou de Givors), Kalouguine (Angers), Aillaud (Grigny), Andrault et Parat (Evry),... ont été présentés en leur temps comme des « projets urbains » innovants. Ils offraient souvent des innovations technologiques et architecturales intéressantes. On peut s'interroger pourquoi ces parcs sont souvent aujourd'hui considérés comme des quartiers à problèmes ? N'ont-ils pas des qualités et n'intègrent-ils pas des innovations transposables à d'autres parcs qui pourraient contribuer à créer et renforcer l'image valorisante de certains quartiers ? L'innovation architecturale ne peut-elle être associée qu'à des quartiers difficiles ? C'est un sujet important car si cela est confirmé cela dénigrerait la recherche architecturale ; les habitants des HLM ne pouvant choisir leur logement seraient les cobayes des fantasmes de quelques dessinateurs fous. Cela ne semble pas inéluctable, on peut au contraire citer le cas des grands moments de l'architecture populiste telle que le Karl Marx Hof à Vienne, les « machines à habiter » du Corbusier, ou certains « produits » issus de la recherche architecturale : immeuble de Sauvage (rue Vavin), de Bardet (Val d'Yerres), de Piano (64 rue de Meaux, Paris XIX^e), ou plus récemment des projets de logements sociaux plus petits d'une réelle qualité formelle, offrent des qualités transposables à d'autres parcs. Cette mauvaise image de l'architecture HLM est confirmée par un petit sondage fait auprès de promoteurs qui placent en premier critère pour revenir construire dans les quartiers difficiles le fait de ne pas se faire imposer certains architectes ayant pourtant un vrai talent formel et s'honorant de recherches architecturales primées. Un examen plus attentif montre que, sous certaines conditions, dont la non stigmatisation d'une image « logement social », la recherche architecturale pourrait être au service d'une image valorisante et devenir un outil constituant l'arsenal nécessaire pour assurer la reconquête de certains quartiers.

. pendant les années 90, les services de l'État ont développé l'idée de « projet urbain » mais en laissant dans le flou l'articulation de la forme et du projet. L'expression graphique valorisait la forme aux dépens de l'explication des mécanismes sociaux, procéduraux ou financiers et du positionnement géographique du projet (forcément réduit car il est plus facile de représenter un îlot qu'une ville). Dans l'exposition sur « l'art et la ville » à Beaubourg, au demeurant passionnante, les propos de Josep Ramonda (p.15 du catalogue) sont révélateurs de la coupure entre les architectes et les mécanismes urbains : « La ville ne peut se réduire uniquement à un concept urbanistique ou politique. La traiter comme telle finit par provoquer le conflit ou le désastre. Le planificateur, urbaniste ou politique, regarde la ville comme un plan sur lequel intervenir, et, quand il se heurte aux rugosités de la réalité,

en arrive à la détruire ou à la détester ». De la même façon, dans le discours qu'il prononçait à l'occasion de sa remise du « Grand Prix d'Urbanisme et de l'Art Urbain » par le ministère de l'Équipement, l'architecte Bernard Huet exprimait tout le mal qu'il pensait de l'urbanisme public, réglementaire et socio-économique, en particulier celui développé par les agences d'urbanisme et exaltant la primauté de son travail sur la forme et la petite échelle. En réaction, les professionnels de l'urbanisme ont affirmé que « le projet urbain ne se dessinait pas ! ». Cette coupure entretenue entre les approches architecturales et urbanistiques est préjudiciable à l'avancement de ce dossier essentiel de l'articulation entre la forme urbaine, sa signification, son montage ou son adaptation et les processus administratifs, politiques et les montages commerciaux et financiers.

Les propositions de Roland Castro pour créer en région Ile de France 5 territoires assez autonomes qui à l'image de Paris auraient associé des territoires d'excellence et des territoires de redéveloppement était intéressante. Elles dépassaient des crispations politiques locales et avaient un fondement économique certain. La proposition de de Porzamparc de mélanger dans le quartier d'Austerlitz des immeubles de niveaux variés, comme dans la ville ancienne, y introduisait une certaine qualité. Les propositions de Gérard Bauer de quartier de maisons de ville denses est aussi à prendre en compte. Ces propositions ont rarement été étudiées sérieusement en termes juridiques et financiers, alors qu'elles se heurtaient effectivement à la pente naturelle des approches économiques et réglementaires.

Lorsque ces deux approches architecturales et urbanistiques se rencontrent, on voit apparaître un vrai processus de création de valeur. Sans remonter au processus d'embellissement de Paris par Alphand et Haussman, on peut évoquer à sa manière le quartier de la Défense, Port grimaud ou le Languedoc-Roussillon, le quartier de Gerland à Lyon ou encore plus modestement le quartier du Port à St.Maurice en Val de Marne ou le centre de Massy construits sur des friches très ingrates. Dans tous ces cas, il serait impossible de dissocier la conception d'un grand plan directeur illustré par des formes urbaines très marquées et par des montages financiers et réglementaires très contrôlés. Ces exemples montrent aussi que face au déclin qui semble inéluctable, il faut mettre en place un « grand aménagement » reposant sur une telle démarche structurante et de qualité. C'est là le projet urbain complet.

Le sujet est difficile et les quelques lignes ci-dessus veulent surtout inciter à développer des analyses et plus encore des recherches développées en vraie grandeur sur ce thème.

Il est aussi vrai que l'architecture n'a pas une complète autonomie par rapport à l'urbain. Des œuvres exemplaires sont mal vécues quand elles sont habitées à contre-emploi ou soumises à un environnement très dur qui les déqualifie. Par exemples, on connaît à Créteil le cas d'un immeuble construit par l'architecte Bossard, projet magnifique et sans complaisance populiste ou romantique, pourtant c'est un des immeubles les plus mal vécu de cette banlieue. En fait, ses caractéristiques en font un immeuble inadapté aux populations immigrées mais qui serait remarquable pour des familles aisées avec des grands plateaux libres ! Les recherches

de Renaudie à Ivry qui souffrent d'une difficulté d'entretien et d'un isolement au sein d'un territoire globalement en déclin,... Les études d'architecture et d'urbanisme devraient aborder de façon très franche et directe cette contribution positive ou négative de l'architecture aux images des quartiers et à la commercialisation. Le traitement discret de ce sujet est préjudiciable à tous et ce sujet devrait impérativement faire partie des modalités de contractualisation qui ne se contenteraient pas de regarder les bilans financiers, car ceux-ci peuvent être anéantis par un choix d'aspect qui contredirait l'effort consenti.

Ambiances et idéologies

Les « images urbaines » décrites ci-dessus ne peuvent pas se réduire à une seule approche par la forme. La ville est aussi un milieu de vie où la forme plastique est ressentie à travers des ambiances et des modes de vie.

Les ambiances se sont d'abord le climat. La variété des climats de villes françaises engendre une grande diversité de villes. Celles du sud développent une vie extérieure intense ; celles du nord renforcent l'intimité des espaces couverts. La vie sociale qui en résulte est chaque fois différente et les espaces doivent être différents. La promiscuité ne peut pas être ressentie de la même façon ; les budgets chauffage ne sont pas les mêmes ; les besoins de mobilité varient. Pourtant tout n'est pas inscrit d'avance et les villes du nord utilisent bien souvent le deux roues malgré une météo souvent plus défavorable.

On veut ici insister sur l'importance de la contribution de l'ambiance à la vie urbaine. Y contribue non seulement le paysage naturel et urbain, par ses dimensions fonctionnelles et poétiques mais aussi des choses ressenties telles que la sécurité ou le calme ou leurs contraires. On connaît l'importance de la petite délinquance dont le choc est souvent plus grave que les vols et dégradations constatées, mais aussi le stress que peut créer une circulation trop intense et mal maîtrisée, une pollution omniprésente.

On ne parle pas assez du vécu des deux roues ou des enfants dans la rue. La plupart des deux-roues décrivent la véritable « guerre » que leur livrent les automobilistes qui les considèrent comme des intrus gênants tout en minimisant leurs propres téléphones portables, clignotants oubliés, portières ouvertes, distances de sécurité non respectées,... Ces tensions d'apparence secondaires créent une insécurité ressentie qui décourage l'usage des modes de transports doux et fait qu'en quelques années leur usage diminue. Les statistiques montrent par exemple que les « morts » en deux roues le sont principalement en rase campagne, malgré une circulation moindre de deux roues. En revanche, l'insécurité est plus ressentie en ville où le risque objectif est moindre. C'est donc l'impression de risque et l'agrément qui motivent l'usage des deux-roues ou de la marche à pieds.

On retrouve la même chose pour l'autonomie dans la rue des enfants où le risque vient plus de l'impression de stress que du danger réel.

Celui-ci existe cependant puisque ce sont eux les principales victimes de la violence routière en ville.

L'usage ou la restriction de la voiture et surtout du choix de sa vitesse (cf. dossier « transport ») est une part considérable de la contribution à cette ambiance. La société sait se protéger juridiquement des situations extrêmes, mais n'a que peu de présence sur la qualité des ambiances et l'impression de sécurité. Par exemple, le législateur a légiféré sur la distance qu'une automobile doit respecter quand elle dépasse un deux roues ; ce texte en fait n'a aucune application à l'exception des cas de contentieux alors que les conséquences en termes de fonctionnement urbain du déclin des modes de transport doux sont très importants. On peut certainement déduire de cela la multiplication de polices municipales plus adaptées à un suivi plus qualitatif de ce type ou à l'extrême de quartiers réservés et clos où le citoyen aisé recherche ce que la société ne lui apporte pas ou plus en termes de qualités : bruit, sécurité, relations de voisinage, protection de la nature,... Ces différences de traitement contribuant à l'éclatement social que l'on dénonce.

Il ne faut pas omettre ce qui est psychologique, voire même idéologique. La diversité sociale ou la mixité des fonctions (mélange des bâtiments d'activités et d'habitation) font partie du scénario d'ambiance locale. Mais peut-on admettre les dérives trop extrêmes qui font que les quartiers et communes se spécialisent socialement, et que ces dérives risquent fort de s'amplifier dans les prochaines années sur des bases sociales et idéologiques, voire ethniques ou religieuses ? La connaissance de ces mécanismes, leur explicitation (une bonne gouvernance devrait faire en sorte que les structures de gestion démocratiques ne soient pas inféodées à des microcommunautarismes locaux), le rappel des lois et l'intégration de ces éléments de convivialité dans les contractualisations (c'est l'expression concrète du droit à la ville, au logement et à la santé et à la sécurité écrit en tête de nos lois) serait une évolution positive des pratiques publiques.

II – Comment aborder la dimension économique de la qualité ?

La dimension économique de la qualité urbaine est peu abordée. Si les utilisateurs, habitants, industriels sont devenus hypersensibles à la qualité qui fait qu'un lieu est pour eux attractif ou pas, les techniciens intègrent explicitement encore peu cette dimension dans leur interventions. Les élus locaux relaient aussi fortement la sensibilité de leurs administrés et électeurs ; ils savent ce qu'il faut faire pour « marquer » un territoire, dans quel sens aller où ne pas aller. Ce sont là des leviers puissants à ghettos de riches ou de pauvres. Aussi quiconque voudrait agir sur ce thème ne peut pas ignorer ces paramètres. Il touche les secteurs de l'environnement (qualité de l'air des eaux, des espaces naturels, des

paysages, les sites naturels et historiques,...) et les diverses images sociales,... On ne pourra que suggérer un accroissement de la sensibilité des techniciens et de tous les responsables et décideurs sur ces thèmes et proposer que les diverses formes de contractualisation et de partenariat incluent ces dimensions.

Pour être très concret, imaginons deux situations où une collectivité supralocale souhaite qu'un territoire accroisse ou au contraire freine ses rythmes de construction ou de renouvellement. Elle peut le dire aux acteurs locaux, ou à travers un document d'urbanisme local l'imposer (dans un « porter à connaissance » reposant sur un PLH – Programme Local de l'Habitat – s'appuyant sur une législation relative au droit au logement, par exemple). Ceci ne servira à rien si les marchés locaux sont atones ou au contraire sous forte pression, alors qu'en agissant consciemment sur les conditions même des marchés, on peut au moins accompagner des mesures réglementaires.

Certains rétorqueront que les débats sur la qualité sont exclusivement politiques et ne les concernent pas. On voudrait montrer ici, et ce devrait être prolongé par des études et recherches plus approfondies, que le dossier de la qualité a des dimensions économiques et sociales évidentes qui imposent aux techniciens soucieux de développement durable, ne serait ce que pour en expliciter les enjeux.

La littérature technique aborde le lien entre la qualité et l'économie essentiellement dans des domaines assez marginaux et pour des « produits » ponctuels (travaux sur le marché des œuvres d'art – Raymond Moulin : « les marchés de l'Art », ou sur les outils de la publicité : « The hidden persuasion » de H.Cullen et plus récemment les travaux de Abraham Moles et de Françoise Enel). Dans ces domaines, on constate l'investissement croissant des « producteurs » pour la qualité et pour l'aspect du produit. Cela montre que les objets du monde moderne ne sont plus seulement des biens utilitaires, mais aussi des signes et des symboles sociaux et esthétiques qui ont un sens déterminant, soit au moment de l'achat, soit lorsque l'on en fait usage. Ce sont aussi des signes de reconnaissance de groupes permettant d'identifier ceux qui en font partie et ceux qui n'en font pas partie. Les nombreux travaux récents sur le marché de la peinture et les polémiques qui ont accompagnés ces débats ont insisté sur la création de la valeur comme adhésion collective à la reconnaissance de la valeur à un bien. Ainsi, la peinture qui n'est matériellement qu'un peu de toile et des tubes de peinture, prend une valeur qui dépasse infiniment la valeur réelle de ces quelques fournitures à partir du moment où un marchand ou un musée dit que ceci est bien ou mal et crée une valeur de prix de référence. Ces travaux montrent aussi le caractère artificiel de ces « côtes » et leur vulnérabilité dans le temps.

On peut faire un parallèle entre ces marchés et l'évolution de certains produits immobiliers soudainement très recherchés et prenant une valeur, ou au contraire rapidement fuis et perdant toute valeur, jusqu'à être vacants et en friche, sans rapport avec leur coût de construction. L'économie de la ville ne peut pas être réduite à des coûts de construction, elle doit intégrer ces mécanismes de valorisation/dévalorisation qui sont étrangers à des

mécanismes objectifs, mais qui, en valeur, dépassent souvent les mécanismes économiques courants et sont de plus en plus puissants, plus que les moyens publics investis dans le domaine urbain. C'est assez explicite dans le domaine du logement social. Un logement social neuf est aidé par l'État à hauteur d'environ 600 F/m². Si la construction se réalise avec un COS (coefficient d'occupation du sol) de 1, cela montre qu'une commune où le prix du sol est de 1 000 F de plus que dans la commune d'à côté du fait d'une plus forte attractivité, ce qui est courant, l'effort public d'aide social au logement est vaine. Ceci peut être encore amplifié si la commune conduit une politique de survalorisation qui entraîne les coûts de l'ensemble du parc au delà des moyens de l'aide publique, quelle qu'elle soit, et sort l'ensemble du parc privé de la fonction sociale qu'il assure souvent pour pratiquement sa moitié. On ne peut plus ignorer ces mécanismes et au contraire on doit absolument, pour ne pas rester impuissant, s'interroger face à cette puissance sur ce qui reste au pouvoir politique pour agir face à ces forces bien souvent aveugles, surtout si elles ne sont pas explicitées.

La présence de ces mécanismes dans le domaine urbain sont d'origine diverses. D'abord la généralisation de l'accession à la propriété fait du logement un bien appropriable subjectivement (cf : « Les français et leur logement » Jean-Paul Lacaze. Presse des Ponts et Chaussées), on le choisira suivant ses qualités particulières plus que comme un logement fonctionnel standard. Notons aussi la croissance des investissements immobiliers « aveugles » du type part de SCPI (sociétés civiles de placements immobiliers) ou « fonds de pension » qui recherchent des placements « sûrs » par le biais d'agents qui jugent à l'image de la qualité immédiate de l'opération et du placement à terme. Et, il faut aussi remarquer que le même mécanisme existe dans le locatif. Les locataires s'approprient leur logement et leur immeuble en fonction de qualités spécifiques. Le même constat est aussi à faire pour l'immobilier d'entreprise, pourtant de plus en plus locatif ; l'industriel recherchant une « image de marque » dans le bâtiment et la localisation. Ensuite des références diverses dues aux connaissances des habitants, lesquelles se font aussi, il faut le reconnaître, par des marquages sociaux fortement connotés que les habitants perçoivent instantanément. C'est aussi la variété de formes offertes par les techniques de l'architecture contemporaine, même dans des bâtiments modestes, qui incite au choix. Le bâti ancien entre aussi dans ce débat car les techniques de réhabilitation, soit « professionnelles » (du type « monuments historiques » ou artisans du second œuvre), soit plus « bricolées » avec les nombreuses possibilités à la fois peu coûteuses et faciles à mettre en œuvre que proposent les actuels magasins de « bricolage » (isolations, plomberies souples, sols flottants, enduits et décorations,...), sont nombreuses et permettent de transformer radicalement l'aspect et l'usage des bâtiments. Enfin, la décentralisation a donné des moyens aux collectivités locales pour intervenir sur l'espace public de proximité en lui donnant un « look » sur lequel personne ne se trompe sur les significations connotées. Du village fleuri à la rue piéton, mail ou ramblas,... toutes ces interventions sont en référence avec la qualité et « marquent » les territoires.

Cette « valeur » se révélera en particulier à travers les valeurs foncières qui représenteront à la fois un indice de qualité du site, un

indicateur de satisfaction par rapport à cette qualité et une clef d'entrée sur les sites dont la qualité fait la rareté. Il est étrange que le terme « foncier », révélateur d'un indicateur regroupant des images multiples, si important, ait pratiquement disparu du vocabulaire public (alors que la loi fondant la planification spatiale de 1967 s'appelait Loi d'Orientation Foncière).

Cette valeur et cette qualité est aussi éphémère et relative. Certains quartiers d'habitation construits suivant une certaine qualité reconnue par les habitants se révèlent, quelques années plus tard comme inhabitables et sont rejetés. Ce fût le cas des « Grands Ensembles », c'est aussi le cas de constructions à destination non sociale au départ et dont l'image s'est rapidement dégradées. C'est le cas des tours Panhard dans le 13^e arrondissement de Paris, des immeubles dit des « biscottes » (du fait de leur forme et commercialisée sous l'appellation « grand siècle ») à Lille ou de l'ensemble Grigny II, copropriété très ambitieuse devenue un quartier d'exclusion. Ce qui ne serait pas dramatique pour un produit éphémère comme une voiture, le devient pour un logement ou un quartier qui doit assurer sa qualité non seulement au moment de l'achat, mais aussi pendant une période suivante très longue. Situé dans les « modes », la ville et ses composantes y échappent (suivant le principe commun de la durabilité !). Remarquons aussi que cette qualité est aussi en première approche insaisissable. Certains pourraient penser que la qualité est liée par exemple à la faible densité et à la présence de la nature. Or, on constate que certains sites denses et très minéraux sont parmi les plus recherchés (en particulier les sites historiques). C'est donc là un mécanisme complexe et subtil. Cependant, il ne faudrait pas penser que la qualité est totalement subjective et éphémère et qu'en conséquence il ne faudrait compter (en particulier pour les acteurs publics) que sur les valeurs sûres et les fonctionnalités démontrables.

Il faut bien remarquer au contraire que les critères de cette qualité sont parfaitement reconnus par les acteurs de terrains (particuliers, élus locaux, investisseurs et promoteurs,... qui en jouent et pour lesquels c'est une dimension vitale). Ne pas avoir la capacité de cette lecture pour les techniciens revient à se condamner à l'impuissance tant les mécanismes mobilisés dépassent souvent et de plus en plus les moyens que eux peuvent mettre en jeux. Et pourtant, c'est souvent le cas tant les techniciens laissent « ces choses » aux élus et aux locaux.

Les récents ouvrages de Jean Paul Lacaze insistent justement sur cette dimension économique des mécanismes de valorisation/dévalorisation (« Le logement au risque du foncier » collection domino. Jean Paul Lacaze.).

Il existe des exemples réussis de requalification de l'image de certains quartiers mais il faut en mesurer les limites. On assiste en effet à des « basculements » radicaux pour des sites dégradés, mais dont la localisation est exceptionnelle. Des mécanismes politiques ou techniques jouaient un potentiel qui se révèle assez spontanément. Ou bien des équipes municipales exceptionnellement dynamiques propulsent en entraînant l'adhésion d'autres acteurs un projet lui aussi exceptionnel. Ces quelques cas masquent la situation habituelle où le renversement d'image est quelque chose de très difficile et d'extrêmement fragile tant cette image est

constituée d'éléments divers et ténus. Notons que les approches purement fonctionnelles ou sectorielles, même si elles apportent un service de qualité (logement, transports ou équipements) ne suffisent pas à constituer une image. En même temps la constitution d'une image n'est pas simplement, comme dans d'autres domaines, une étiquette immatérielle de rêve accrochée à une réalité, c'est surtout la construction d'un projet complexe.

III – Bâtir la qualité dans un projet de ville

Dans d'autres parties de ce rapport, des propositions seront faites pour améliorer les pratiques de l'intervention publique sur la ville. Dans cette partie ne sera évoquée que la dimension qualitative du projet, intégrant évidemment les autres dimensions.

La qualité est étroitement liée à la localisation ; chaque site est spécifique avec son histoire et celle de ses habitants, ses potentialités actuelles et la sensibilité propre de ses habitants. On constate aussi la qualité qui fait que les sites sont les plus attractifs sont aussi celles qui offrent le plus de moyens pour devenir encore plus attractifs. Cette attractivité est faite des moyens initiaux, elle s'accroît avec les moyens financiers résultant de l'attractivité. Cette double dynamique renforce la position dominante des uns et laisse en retrait et dans le déclin les autres. Ceux-ci ne souffrent pas seulement de moyens financiers, mais d'absence de projets ; projets ne peuvent pas être uniformes, ils doivent composer en les révélant les potentialités locales.

Le développement des potentialités locales passe souvent, c'est le cas des secteurs urbains difficiles, par la solidarité entre les territoires. Dans un autre dossier sera examiné comment peuvent aujourd'hui, ou pourrait encore plus demain, être mises en œuvre des solidarités financières entre territoires contenus dans des aires appelées à être solidaires du fait de leur proximité et de leurs interrelations fonctionnelles (périmètres de marchés du logement, de l'emploi, des services,...). Traditionnellement c'était (et c'est encore souvent) l'État qui assurait la solidarité par des péréquations reposant sur une fiscalité nationale et des redistributions. Le principe sur lequel est fondé la redistribution est la normalisation : toute collectivité locale pouvant faire état d'un indicateur sectoriel en déficit (linéaire de voirie, nombre de logements sociaux, nombre d'habitants,...) a droit à une aide calculée suivant ces indicateurs. La démarche stratégique de qualité ne peut pas se satisfaire d'une approche aussi mécanique, même si elle peut fournir une base pour identifier des déficits. Alors, se pose la question inverse de l'identification des manques de qualité. Qui en fait l'analyse ? Avec quelle méthode pour échapper aux approches subjectives, arbitraires ? Et peut-on fonder une politique non sur une égalité (mathématique et abstraite), mais sur l'équité au nom d'une dynamique de développement des territoires au sein de territoires plus grands ?

Une telle démarche revient à émettre des propositions telles que les suivantes :

– les responsables du territoire supralocal (par exemple les agglomérations ou les régions) pensent que pour développer « leur » territoire, il faut accélérer la dynamique sur telle partie et au contraire la freiner sur d'autres (ou du moins, les budgets publics étant limités ne pas soutenir le projet de cet autre territoire déjà riche de ses potentiels). Ils distribuent alors leurs aides suivant cette vision de leur géographie.

– les responsables de ce territoire supralocal jugent que telle collectivité de base ne participe pas suffisamment à son propre développement dans l'esprit de la communauté d'intérêts (accueil diversifié d'habitants et d'emplois, rythme de renouvellement des parcs immobiliers, création d'équipements et de services ouverts à tous,...). Elle conditionne son aide à une meilleure prise en charge des services partenariaux.

– les responsables de ce même territoire estiment que la façon dont évolue telle collectivité de base est préjudiciable à l'ensemble et qu'elle n'a pas les moyens de s'en sortir et même d'élaborer un projet. Alors, ils élaborent un projet de redéveloppement économique et urbain de ce sous-territoire et lui propose en assortissant leur aides potentielles d'exigences sur le rôle que pourra jouer le territoire de base au sein de l'ensemble.

Il est important de poser ainsi crûment les situations concrètes si le principe de l'action administrative devient un projet socio-économique qualitatif, global et stratégique.

Il est difficile d'imaginer une demi-mesure entre une gestion normalisée et uniforme, qui semble souvent dépassée et une gestion sur mesure des territoires, mais reposant en partie sur des solidarités extérieures. Or, la méthode d'intervention sur la qualité est en soi un défi à notre époque.

Ce qui est décrit ci-dessus, ce sont les termes d'une négociation dans le cadre d'une méthodologie de projet qui pour ce qui est d'un territoire associe forcément des acteurs compétents à la fois sur des territoires plus petits (au titre desquels, il ne faut pas oublier l'usager habitant ou actif) et à la fois sur des territoires institutionnels plus grands. La légitimité de tous à l'élaboration du projet est totale (En France, en réaction à une trop longue phase de reconstruction quantitative où l'État était isolé dans l'initiative, on a parfois tendance à trouver que cette initiative ne peut être légitime que si elle émane du microlocal). Tout en respectant le principe économique et la subsidiarité, il faut que les autres acteurs prennent à bras le corps les enjeux de leur propre échelle et n'attendent pas passivement les projets locaux derrière leur « guichet ». Les développements ci-dessus sur la qualité et l'attractivité montrent que pratiquement seuls les territoires déjà gagnants élaboreront et porteront les projets qui arriveront aux guichets, renforçant l'écart entre les territoires). (cf : « Projet de Territoire » K.Werner. Brochure coproduite par les ministère de l'Industrie et de l'Équipement/DAFU et reprenant des thèmes et méthodes développés au niveau européen).

Pour ce qui est de la ville, les acteurs concernés sont nombreux, publics ou privés ; ces derniers pouvant intervenir, y compris sur des projets de territoires et dans des projets citoyens jusqu'alors considérés comme le champ clos du secteur public. En effet des acteurs tels que les grandes sociétés de services ou de transport, des grands groupes de distribution commerciale ou de promotion immobilière,... peuvent parfaitement comprendre l'intérêt qu'il y a à développer dans leur environnement professionnel, c'est à dire la ville, une démarche de qualité. Parmi les territoires locaux on trouvera les communes, agglomérations et leurs opérations d'aménagement de quartiers. Les acteurs des territoires supralocaux sont de plus en plus nombreux, acteurs privés et publics. Les agglomérations (on pourrait aussi parler des pays qui parfois présentent des réseaux d'urbanisation que l'on pourrait faire entrer dans le présent débat sur la qualité des projets et en particulier pour ce qui est des développements périurbains), l'Europe et les Régions sont les territoires en émergence et s'impliquent de plus en plus dans les projets locaux.

Pour ce qui est la méthodologie de projet et plus particulièrement lorsqu'elle est centrée sur la dynamique de la qualité telle qu'elle est développée ici, deux problèmes concrets se posent :

– Parmi tous les acteurs susceptibles de participer au tour de table (financier et contractuel) du projet, quels sont ceux qui ont ou se donnent l'obligation d'équité ? Il est intéressant de constater qu'un transporteur public de voyageurs participe aujourd'hui à la gestion des quartiers difficiles traversés. Mais s'il ne le fait pas ? Les projets doivent-ils être soumis à l'aléas d'une personne ou de l'évolution d'une entreprise privée ? Comment intervenir de l'extérieur ? Les territoires en difficulté ne risquent-ils pas d'être aussi ceux qui motivent le moins ces acteurs ou au contraire, est-ce que la prise de conscience de la difficulté n'est elle pas créatrice de nouvelles méthodes et pratiquement de nouvelles obligations ? (Dans la série de fiches : « Repères prospectifs », Josée Landrieu rend compte d'une série de témoignage sur ces types de situations)

– L'autre problème très corrélé est celui de l'efficacité des systèmes partenariaux à acteurs multiples. Si tout se passe bien, les « candidats au secours de la victoire » sont nombreux ; si le sujet est difficile, les espérances de retour sont faibles, les différents acteurs auront chacun sa propre vision de la qualité et la synthèse ne se fera pas ou sera dominée par les impositions des minorités. Et que se passe-t-il si un acteur secondaire, mais déterminant dans le tour de table s'efface, et s'il fait un chantage sur sa participation ?

Ces amorces de développements sur la gestion de dynamique et stratégique de la qualité dans les projets montrent les difficultés de leur gestion. Dans les pays de traditions décentralisées, ces débats sont courants. Parfois leur complexité nous fait sourire tant la gestion administrative et technique par normes est en apparence efficace. Il faut admettre qu'elle est en grande partie inadaptée. En retour cela impose des pratiques de gestion du projet très différentes : le projet ne peut plus être élaboré par un architecte ou un ingénieur démiurge (contrairement à ce que nous présentent souvent en nous séduisant les revues !) et jugé par un administratif

qui applique les normes d'une circulaire ; il doit désormais associer l'usager, le politique et le technique, il élabore des avis sans avoir peur du risque de la contradiction, il confronte les points de vue, prend du temps, associe et parfois assez rapidement après réalisation reconsidère à l'issue d'une évaluation des éléments de l'ouvrage et de sa gestion. Une des conséquences pratique de cette démarche, c'est le type de techniciens qui peut travailler sur ces projets soit pour les élaborer soit pour y être associé. En particulier les services de l'État qui désormais ne recrutent pratiquement plus que des ingénieurs et des administratifs et plus de contractuels urbanistes de formations diversifiées, sont décalés par rapport à cette perspective (les personnels qui ont réalisé depuis les années 70 les documents d'urbanisme, instruit les opérations d'aménagement, construit les Villes Nouvelles, de formations diverses et formés sur le tas, vont presque tous prendre leur retraite avant 2005 !)

B.8 – Budgets des ménages et fiscalités des collectivités territoriales

Les procédures de régulation urbaine portant sur le renouvellement ou le développement de l'urbanisme posent problème. Depuis la décentralisation, elles sont principalement gérées par les communes. Celles-ci sont positionnées au bon niveau pour l'essentiel de la gestion quotidienne, mais elles ont du mal à prendre en charge les enjeux globaux qui débordent leur territoire. Ce sont cependant des enjeux qui ne se mesurent que sur des périmètres plus larges, tels que l'ajustement des emplois et du logement à la population et aux actifs, le non-étalement urbain, ou des enjeux régionaux, nationaux ou mondiaux. Ce sont aussi des enjeux internes aux périmètres communaux tels que le renouvellement urbain ou la protection contre des risques ou la conservation de sites remarquables, pour lesquels les seuls moyens locaux ne sont pas suffisants. Dans les dossiers précédents, planification et aménagement foncier, solidarité, nous montrions combien la coupure entre les cadres procéduraux de l'urbanisme réglementaire, (décrits dans le « Code de l'Urbanisme ») qui seulement autorisent ou interdisent les opérations, et les démarches d'aides aux opérations, étaient préjudiciable à la bonne fin des opérations les plus utiles en termes de développement durable. On notait aussi que ces aides étaient très morcelées soit sectoriellement (logement, voirie, « politique de la ville »,...), soit entre institutions : l'État est encore à l'origine de nombreux financements auxquels peuvent d'associer, de façon volontaire ou aléatoire, sans nécessairement de cohérence, les aides d'autres collectivités territoriales.

Ainsi, malgré des ambitions affichées dans les articles d'objectifs des lois d'urbanisme, de plans quinquennaux, ou de documents locaux d'urbanisme, les résultats sont décevants par rapport au développement durable : étalement urbain, fracture sociale, renouvellement urbain, protection des espaces naturels et ruraux,... Les causes peuvent être multiples, certaines sont développées dans les dossiers précédents. Ceux-ci proposent d'organiser le montage et la faisabilité des opérations le plus possible dans des cadres contractuels sur la base d'objectifs affichés dans des schémas Collectifs de Services et négociés entre partenaires (à l'exception de quelques contraintes fortes qui s'imposent par des réglementations).

Nous noterons ici que des projets de développement durable (renouvellement urbain diversifié, structuration des zones périphériques,...) se heurtent à la solvabilité des ménages ou à la capacité financière des collectivités locales sur le territoire desquelles elles se situent.

Un document d'urbanisme peut très bien afficher des opérations de renouvellement urbain et une certaine densité ou forme urbaine, il n'y a aucune raison que ces opérations se réalisent s'il n'y a pas des ménages et des entreprises susceptibles de s'investir dans les logements ou les planchers d'activités (la location est aussi un mode d'investissement). Rappelons que le mode d'intervention des documents n'est que de délivrer des permis de construire en interdisant ce qui ne serait pas conforme aux règlements. On constate sur certains sites non seulement que les opérations prévues ne se font pas, mais que les bâtiments existants sont vacants. Quant aux aides publiques à travers les « contrats de plan », y compris les « projets de ville », elles ne se concrétisent que si les collectivités territoriales contractantes apportent des compléments financiers. Même le simple fait d'émettre l'intention d'un projet suppose la capacité d'études et de projets que seules peuvent avoir des collectivités assez importantes et qui en ont les moyens.

Les capacités financières de ces ménages et des communes sont très contrastées et évoluent rapidement. Face à ces capacités, les charges de ces ménages évoluent aussi. Cette double évolution crée des situations intenable. Les ménages les plus modestes sont « coincés » sur des sites difficiles et sans avenir ou se retrouvent dans des quartiers périphériques sans s'apercevoir tout de suite que les économies qu'ils ont réalisées au niveau du logement se traduisent rapidement par des frais de transports très lourds et plus tard par des fiscalités locales très fortes. Le bilan global n'est pas forcément favorable. Cependant ce scénario s'impose à ces ménages, car il étale dans le temps la dépense, en commençant au moment de l'installation par des charges faibles. Ceci peut indiquer aux pouvoirs publics que d'autres scénarios seraient possibles à conditions de gérer différemment les capacités de trésorerie à leur disposition. C'est d'autant plus souhaitable que ces mêmes collectivités publiques sont souvent lourdement mises à contribution par des budgets sociaux ou des budgets d'aménagement pour rattraper quelques années plus tard des situations qui se dégradent. Les mécanismes de développement durable sont ici au cœur de leurs champs d'application : équilibre entre l'économie, le social et l'environnemental avec des anticipations. Ces anticipations sont peut-être justement le sujet difficile. Des acteurs dans d'importantes difficultés aujourd'hui sont peu enclins à anticiper dans la perspective d'économies ultérieures. Or, ce sont bien les collectivités sur les territoires desquelles il y a les plus grands besoins de renouvellement qui en ont souvent le moins les moyens, pendant que dans les collectivités voisines la richesse ne fait face à aucune charges significatives. (Ce n'était pas la situation des années de croissance où les territoires les plus riches du fait de présence d'industries étaient aussi ceux qui portaient les populations modestes nécessitant le plus d'accompagnements publics dans le logement ou les équipements de service).

On se trouve donc dans une situation nouvelle où, face à des besoins de gestion et d'aménagement des territoires, la richesse ne se répartie plus de façon optimale pour réguler les situations. Cette régulation associait heureusement des budgets de ménages et de collectivités territoriales. Il y a aujourd'hui dissociation, ce qui entraîne des crises (artificielles ?) de

territoires urbains. Les nouvelles approches d'intercommunalité à fiscalité partagée pourraient répondre à la question. Ces intercommunalités étant volontaires, elles ne se réalisent pas forcément sur les sites où elles seraient le plus nécessaires et alors là les démarches d'aménagement ne s'accomplissent pas. Il faut aussi que ces nouvelles structures s'organisent pour mettre en place des solidarités et des anticipations toujours difficiles à construire et à accepter devant l'urgence des tâches quotidiennes.

Dans le dossier qui suit, on appellera « fiscalité » le bilan des prélèvements, plus-values et charges inévitables liées à une localisation et des services apportées en contrepartie aux habitants. La fiscalité ainsi définie est un acte essentiel de l'action publique. Elle est sensée corriger des mécanismes privés imparfaits. La répartition entre les fiscalités nationales et locales est l'expression de la décentralisation et constitue un système de gestion des territoires et principalement des territoires urbains dont on cherchera ci-après à mesurer l'efficacité face aux principes du développement durable. Le champ de la fiscalité décrit ci-après est considéré du point de vue de l'habitant ou de l'entreprise. Ceux-ci ont un revenu qui leur permet de vivre. Ils supportent un impôt ou une tarification locale qui se déduit de ce revenu, mais ils perçoivent aussi, en nature le plus souvent sous la forme de services, une aide de cette collectivité qui peut être considérée comme un revenu ou une redistribution. On regardera aussi les autres charges qui pèsent sur ce ménage ou cette entreprise du fait de leur localisation sur le territoire de cette collectivité, comme l'immobilier et les transports. On peut aussi faire entrer dans le budget des ménages ou de l'entreprise les plus-values faites sur le bien immobilier du fait de sa situation géographique. Ce budget global est une réalité qui guide les choix de localisation de chacun. Il est constitué parfois de ressources « virtuelles » (telles que les plus-values), aléatoires, ou encore ayant peu de souplesse ou d'élasticité. Ceci mérite d'être mieux étudié à la fois pour le quantifier et pour mesurer à quel point ces fiscalités ou budgets motivent la localisation des usagers de la ville et structurent la ville elle-même. Les raisonnements de base sont ici esquissés.

I – Les principes de la fiscalité nationale et locale

Les fiscalités auxquelles sont soumis les particuliers et les entreprises sont la somme d'une fiscalité nationale et d'une fiscalité locale. La décentralisation de 1982 a consisté essentiellement à décentraliser une partie des budgets vers la décision locale. En fait, la fiscalité est un édifice complexe dans lequel les initiatives sont partagées. L'État redistribue aux collectivités locales une grande partie des impôts qu'il collecte. Il le fait soit de façon systématique suivant des paramètres objectifs calculés et

devant illustrer les besoins locaux (c'est le « droit commun »), soit de façon contractuelle, après un choix motivé, au cas par cas, pour mettre en œuvre en les appuyant des politiques qu'il choisit. Ces redistributions par l'État se font de plus en plus sur des structures intercommunales, à la fois pour inciter à la création de telles structures et pour fournir à ces structures des ressources qui leur permettent d'exister. On perçoit la naissance d'une nouvelle géographie de la fiscalité, avec l'émergence de collectivités comme la Région ou les Agglomérations qui seraient demain dotées d'une véritable personnalité institutionnelle avec un responsable (et une assemblée), un budget et des procédures de planification permettant entre autres d'en articuler le fonctionnement et le budget avec les collectivités globales : État, Europe,... Ce redécoupage ne sera pas neutre. Permet-il de mieux traiter les problèmes ? Lesquels privilégie-t-il ? N'accroît-il pas inutilement les prélèvements en multipliant les niveaux de décision ?

On trouvera ci-après un tableau décrivant les regroupements communaux. Même si la décentralisation s'est d'abord réalisée depuis 1982 sur les 36 779 communes, on assiste à la montée en puissance de ces intercommunalités qui correspondent pour la plupart à des territoires urbains, ou pour les communautés de communes, plutôt rurales, à des territoires en interrelations en réseau au fonctionnement proche de ce que l'on nomme ici l'urbain :

Évolution du nombre de groupements depuis 1972

au premier janvier	1972	1992	1995	1999
SIVU	9 289	14 596	14 490	nd
SIVOM	1 243	2 478	2 298	nd
Syndicats mixtes			1 107	nd
Districts	95	214	324	305
Communautés Urbaines CU	9	9	9	12
Communautés de Communes CC			756	1 348
Communautés de Villes CV			4	5
Syndicats d'Agglomération Nouvelle SAN		9	9	9
nombre de groupements à fiscalité propre			1 102	1 679
nombre de communes regroupées			11 516	19 127
population regroupée (en millions d'habitants)			24,6	34,0

Source DGCL. ministère de l'Intérieur

Pour les ménages, normalement, la somme de tous les prélèvements est la seule chose qui compte. La répartition des recettes et des dépenses est en revanche déterminante pour réaliser une politique

d'aménagement au niveau des échelles d'enjeux de chaque territoire. Si les recettes et les initiatives sont trop centralisées, les particularismes locaux sont mal pris en compte et on n'encourage pas les initiatives et le dynamisme local ; il y a une perte de satisfaction car les enjeux locaux sont très valorisés. Inversement, une trop forte décentralisation ou une trop forte initiative locale sur des financements nationaux ne permettra pas de prendre en charge des enjeux globaux. Ces enjeux peuvent aussi être imposés par des réglementations qui orientent les investissements, sans que ni l'État, ni l'Europe, porteurs de ces règlements ne doivent mettre de l'argent dans leur réalisation. C'est par exemple le cas actuellement pour les obligations de mieux traiter les effluents ou les déchets. Les normes européennes prescrites alourdissent aujourd'hui considérablement les budgets locaux. L'équilibre local/global passe donc principalement par les fiscalités, mais il ne faut pas aussi oublier les actions réglementaires qui en orientant les investissements, les contrôlent.

Description des fiscalités nationales et locales

Jusqu'à présent ces fiscalités suivent quelques principes qui méritent débat :

- les finances locales reposent principalement sur 4 taxes payées par les entreprises (à l'exception des entreprises agricoles), les occupants des logements, les propriétaires de logements ou de terrains vides. Sur la base d'une valeur locative, a priori objective, l'autonomie locale s'exprime par la possibilité pour les autorités locales de déterminer librement les taux conduisant à l'impôt.

- c'est l'État qui principalement opère les péréquations de solidarité dont il est garant au nom de l'égalité républicaine. À ce titre, il assure directement les aides familiales et vieillesse, les minima sociaux, le logement social...

- en réalité, derrière cet affichage, les collectivités locales participent de plus en plus à cette répartition. On constate par exemple une participation à la fourniture d'équipements scolaires dont les montants varient de 1 à 15 suivant les communes. Pour les opérations foncières, de logement social ou d'aides aux activités économiques, la participation locale est extrêmement variable. L'État n'est plus le régulateur de l'égalité des territoires, et cette dissymétrie de l'intervention locale est bien sûr source d'inégalité de traitement des citoyens et de plus ou moins grande attractivité des territoires. C'est aussi le jeu de la décentralisation qui donne aux pouvoirs locaux la possibilité, sous le contrôle des électeurs, de faire des choix de recettes et d'investissements.

- de façon indirecte, l'État apporte aux communes une part importante de financement en fonction de paramètres de solidarité. C'est en particulier le rôle de la DSU (Dotation de Solidarité Urbaine) mise en

place depuis 1988 pour aider les Communes supportant des charges plus importantes que d'autres, en particulier par l'assistance aux personnes les plus pauvres.

– l'État, mais aussi l'Europe et les Régions, par voies contractuelles apportent des aides locales sur la base de politiques globales. C'est l'exercice des contrats de plan État-Région et des fonds structurels (Europe/Région). Ces politiques sont récentes et encore mal appliquées. L'Europe donne le ton en exigeant un diagnostic préalable et une structure d'évaluation qui conditionnera la poursuite des aides. La LOADDT (Loi d'Orientation et d'Aménagement Durable Du Territoire) a aussi proposé des contractualisations par objectifs de services définis par des schémas de Services Collectifs déclinés sur chaque site régional, d'Agglomération, de « Pays » ou de Ville (au sens de quartiers difficiles), par opposition aux habitudes de réalisation Plan après Plan de schémas nationaux sectoriels (tels que le schéma des autoroutes). De larges chapitres de financement tels que le logement social (40 à 80 milliards par an suivant ce que l'on y intègre) restent à l'extérieur de ces processus de contractualisation. Des champs comme le foncier y sont aussi très confidentiels et sont surtout prévus pour récupérer des friches industrielles et pratiquement pas pour s'incorporer à des stratégies foncières. On a noté (voir ci-dessus le dossier « planification ») que l'État était très dépendant pour ces contrats des projets d'initiative locale. Ceci est très difficile à quantifier et même à décrire. Des études seraient à entreprendre ; des études informelles ou des témoignages rendent bien compte du fait que le partenariat est bien souvent vécu comme un « guichet » en attente passive du projet local ; ceci résulte, soit de la nécessité pour financer un projet de faire aussi appel aux crédits locaux, soit du simple confort du technicien qui ne souhaite pas affronter l'élu local ou simplement exercer une pression qui serait vécue par ce dernier comme un chantage, soit encore d'une réaction à la concentration ancienne qui se traduit par un reflux total, de crainte d'apparaître comme « le retour de l'État ».

Il ressort des trois points ci-dessus que même si des crédits sont encore entre les mains de l'État, leur usage et l'initiative de les mettre en œuvre semble le plus souvent appartenir aux acteurs locaux. Cette interprétation de fait de la subsidiarité mérite que l'on s'interroge sur les moyens d'action publics sur des enjeux qui ne seraient pas uniquement locaux.

La fiscalité locale peut être vue de deux façons. Du côté des recettes pour les collectivités territoriales, elle est une ponction sur les entreprises et les habitants. Du côté des dépenses, elle redistribue cet argent aux mêmes administrés sous la forme de prestations. C'est donc une machine à redistribuer.

Cette fiscalité représente pour les contribuables, ménages ou entreprises une dépense non négligeable qui peut les inciter à s'orienter vers un territoire plus ou moins cher. Elle constitue aussi des recettes ou avantages pour eux en termes de gestion de services apportés, ce qui peut les attirer.

Elle peut aussi être utilisée pour financer des opérations nouvelles, ce qui mérite débat pour les collectivités locales dont la population est stable et peu concernée par des opérations qui leur semblent étrangères.

Nous sommes ici surtout intéressés par la contribution de cette fiscalité locale à la localisation des populations et des entreprises (il y a-t-il des espaces dont on fuit ou qui attirent du fait de cette fiscalité ?) et la façon dont est structurée cette fiscalité (aide-t-elle à structurer la ville : renouvellement urbain des parties centrales en déclin et organisation de la périphérie ?)

Quantification des fiscalités locales

Les comptes de l'État et des collectivités locales en 1997 (en milliards de francs)

comptes 1997	État	Total collectivités territoriales	Régions	Départements	Communes	Groupements
Dépenses	1 674,3	891,8	78,2	233,1	447,4	133,1
fonctionnement	1 507,9	572,7	33,2	151,4	312,1	76,0
investissement	166,4	319,1	45,0	81,7	135,2	57,1
Recettes	1 421,9	896,1	77,8	234,9	450,6	132,8

Source : Ministère de l'Intérieur, DGCL.

Ce tableau montre bien les grandes lignes de la situation : en investissement les communes restent dominantes. L'État et les Départements restent présents surtout certainement sur des programmes routiers ou le logement. Les Régions et groupements communaux sont des structures tournées vers l'investissement, assez libres de leurs engagements et représentant ensemble un poids comparable à celui de l'État ou des communes. Jusqu'à présent les recettes des groupements viennent surtout (98,8 sur 132,8) de fonds de concours et d'emprunts, mais des fiscalités propres pourraient apparaître ultérieurement.

Ce tableau montre aussi que l'État n'est plus un investisseur dominant (il représente à peine 1/5 des investissements). Ceci se constate en particulier dans des dossiers comme la voirie ou le logement où la faisabilité des opérations ne dépend plus totalement de lui. Lorsque pour les routes par exemple la demande locale est forte, les collectivités locales cofinancent et les projets se réalisent rapidement même si ces projets ne correspondent pas vraiment aux politiques que l'État doit défendre (lutte contre les nuisances et l'effet de serre). Lorsque certaines collectivités locales traînent des pieds, comme sur la diversité sociale dans le logement, la situation stagne et se dégrade sans que l'État puisse intervenir seul, malgré ses affirmations de garant du droit au logement partout.

La structure de la fiscalité communale évolue rapidement. Donnons quelques points de repère des montants et de leur évolution :

(en millions de francs)

	1988	1991	1994	1997
Dépenses totales	317 967	375 779	432 969	447 354
Fonctionnement	198 177	241 948	282 443	312 141
dont :				
– frais personnel	85 658	101 840	120 224	140 380
– intérêts	23 669	29 056	29 740	25 000
– transferts versés	39 557	48 608	60 401	66 491
Investissement	119 790	133 831	150 526	135 213
dont :				
– remboursement de la dette	26 644	25 858	42 813	47 955
– équipement brut	83 016	95 301	91 316	78 285
Recettes totales	313 743	373 041	437 993	450 629
Fonctionnement	230 312	285 087	327 728	367 975
dont :				
– impôts et taxes	129 984	162 727	195 072	226 016
dont – produit des 4 taxes	98 569	124 056	149 087	171 389
– dotation État	62 722	73 837	80 190	83 744
Investissement	83 431	87 954	110 265	82 654
dont :				
– dotations et subventions	26 717	35 868	36 740	31 057
– emprunts et dettes	43 064	38 958	56 573	41 357

Évolution des taxes communales

	1990	1993	1996	1998
Total	110 848	134 713	157 647	169 724
Taxe d'habitation	29 085	31 232	36 475	39 250
Foncier bâti	28 407	36 232	44 478	48 838
Foncier non bâti	4 408	4 515	4 464	4 422
Taxe professionnelle	48 948	62 735	72 230	77 215

Sources Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur

On constate dans ces tableaux globalement une augmentation importante de la fiscalité locale de l'ordre de 5 % par an (140,7 % en recette et 143,6 % en dépense) avec une modération depuis 1994. En revanche, les 4 taxes votées localement ont continué à croître (173,9 %). Les dotations de l'État sont aussi en croissance.

Les dépenses de fonctionnement et principalement les dépenses de personnel, ont cru plus vite que les dépenses d'investissement (157,5 % contre 112,9 %). Une autre analyse montre que ces investissements sont pour une grande part une mise aux normes d'équipements suites aux directives européennes et à la pénalisation des responsabilités des élus locaux. Les dépenses de voirie sont aussi en croissance. Globalement donc les investissements d'urbanisme sont par déduction en retrait.

Parmi les taxes locales, on constate une forte augmentation des taxes concernant les propriétaires et les entreprises et une augmentation modérée pour les habitants des communes et surtout une très faible fiscalité pour les terrains non construits. On peut en déduire un faible portage du coût des urbanisations éventuelles futures par les propriétaires des terrains constructibles périphériques aux agglomérations.

On doit aussi remarquer que les bases de la fiscalité locale (en gros, c'est la valeur locative annuelle théorique, multipliée par un taux, elle permet de taxer annuellement les habitants proportionnellement à leur patrimoine, des abattements sont faits sur la taxe d'habitation pour tenir compte de la taille de la famille et de ses ressources) n'ont pas évolué depuis 1961, malgré de nombreux projets demandés aux administrations et jamais concrétisés. Cette situation compréhensible en termes politiques est inacceptable en termes urbanistiques. Depuis 1961, la valeur des biens les mieux placés se sont fortement valorisés, créant à leurs propriétaire une rente putative. Inversement, nombre de logements sociaux se sont fortement dévalorisés par rapport à leur coût de construction, même récents. Les premiers sont alors fortement et injustement favorisés par rapport aux seconds. Mais ces quartiers favorisés sont en général habités de façon stable par des familles qui admettraient mal une augmentation de leurs charges ; ils se situent dans des communes qui n'ont pas beaucoup de charges sociales ou de besoins de financements pour assurer des solidarités. Une augmentation des valeurs locatives serait très mal admises. Dans les autres quartiers une baisse de ces valeurs malgré la dégradation du parc n'est pas possible du fait des besoins de financements locaux. En l'absence de bons mécanismes de solidarité, la perpétuation de la situation existante est considérée comme une « bonne » solution. Sur le plan du fonctionnement urbain, il est évident au contraire que l'on se prive là d'une source de financement pour le fonctionnement global de la ville, son renouvellement et la solidarité.

Les collectivités locales apparaissent bien à travers cette photographie et les tendances comme des structures de gestion de proximité des habitants et dans la continuité de l'existant. Ceci nous ramène à la question de l'acteur du renouvellement urbain et du suivi de ruptures nécessaires par rapport à des tendances lourdes ?

Ces résultats sont à nuancer Commune par Commune. En taux communaux, la taxe d'habitation peut avoir un taux qui varie de 9,46 % à Boulogne-Billancourt à 36,47 % à Lille en passant par 19 à 20 % dans beaucoup de Communes et la taxe foncière de 6,55 % à Boulogne à 31,68 % à Nîmes et de 15 à 25 % dans la plupart des villes. Des journaux

spécialisés présentent désormais ces écarts qui ne deviennent plus négligeables. Par exemple le journal « Challenge » présentait en octobre 1999 le budget d'un ménage type avec deux enfants. Il additionnait les budgets : taxe d'habitation + eau + transport. On y observe des écarts jusqu'à 4 000 F/an. On peut comparer cette somme à un investissement immobilier. Celui-ci s'amortit sur environ 30 ans. Pendant ce temps le ménage présent sur un site peu imposé a fait une économie d'environ 120 000 F ; ce qui, pour un investissement immobilier moyen d'environ 700 000 F, est de non négligeable !

Prix par an, pour un couple avec deux enfants (en francs)

communes	population	TH (com et group)	eau (pour 120 m ³)	transports	total
Reims	187 000	2 300	2 110	4 190	8 600
Calais	77 000	2 180	1 930	4 550	8 660
Amiens	136 000	2 890	2 130	4 400	9 420
Nanterre	84 000	1 350	2 300	6 670	10 320
Saint-Denis	86 000	1 670	2 390	6 670	10 730
Besançon	117 000	3 450	1 890	5 470	10 810
Boulogne-B	106 000	1 960	2 280	6 670	10 910
Toulouse	391 000	2 430	1 850	7 160	11 440
Vitry s/s	78 000	2 450	2 370	6 670	11 490
Avignon	86 000	3 510	3 060	5 160	11 730
Orléans	113 000	3 220	1 870	6 890	11 980
Lyon	445 000	2 580	2 150	7 690	12 420
Créteil	82 000	3 200	2 320	6 670	12 190
Lille	182 000	3 850	2 150	6 670	12 670
Nice	341 000	3 100	2 010	7 590	12 700

Challenge – oct. 99

Ceci est à rapprocher des recettes indirectes procurées aux habitants à travers les prestations communales fournies. On peut les mesurer en potentiel fiscal. On trouvera ci-après ces montants sur la Région Ile de France et leurs écarts. Le potentiel fiscal est la recette fiscale si les taux locaux étaient égaux aux taux moyens nationaux.

Richesse fiscale des communes de la Région Ile de France : écarts et évolution

Département	années	moyenne	écart-type	coeff de variation
92	1985	2 446	1 315	0,54
	1993	4 428	2 351	0,53
93	1985	1 515	485	0,35
	1993	2 342	665	0,28
94	1985	1 564	1 344	0,86
	1993	2 493	2 050	0,82
77	1985	1 044	1 195	1,15
	1993	1 794	1 144	0,64
78	1985	1 579	919	0,58
	1993	2 626	1 292	0,48
91	1985	1 349	878	0,65
	1993	2 430	1 310	0,54
95	1985	1 162	799	0,69
	1993	1 939	902	0,47

Source : atlas fiscal du bassin parisien et de l'île de France DREIF mars 1996

Même si ce tableau montre quelques écarts qui se resserrent, il faut aussi constater, en le rapprochant du précédent, que, à la fois, certains territoires sont ceux où la pression fiscale qui pèse sur les ménages est maximale et que la richesse fiscale des communes est moindre. On constatera que ces territoires sont aussi ceux qui nous intéressent le plus ici, c'est à dire ceux qui nécessitent un fort renouvellement urbain et ceux qui supportent les développements périphériques. Cela veut dire que structurellement, du fait de la fiscalité ponctionnée et redistribuée, ces territoires ne peuvent pas contribuer au renouvellement et au resserrement des agglomérations.

On peut aussi rendre compte d'une étude (CODRA/MATE.SRAE) en cours d'achèvement réalisée sur 4 agglomérations : Elbeuf, Strasbourg, Toulouse et Lyon. Son principe était de regarder la somme des budgets transport + fiscalité locale + logement sur trois type de quartiers de ces agglomérations : zone 1 : quartiers centraux valorisés, zone 2 : quartiers péricentraux dévalorisés, zone 3 : extensions périphériques. Il n'a pas été possible d'intégrer aux premiers résultats la fiscalité locale. On a pu que constater que, souvent anecdotiquement, il y avait des écarts considérables qui pénalisaient souvent les zones les plus fragiles (budgets sociaux ou de renouvellement urbain) :

	ménage de 2 personnes locataires d'un appartement	ménage de 2 personnes propriétaire d'une maison	ménage de 4 personnes locataire d'un appartement	ménage de 4 personnes propriétaire d'une maison
Toulouse				
zone 1	2 094	6 328	3 918	8 004
zone 2	2 132	5 106	4 056	6 635
zone 3	2 761	5 658	4 619	7 201
Bordeaux				
zone 1	2 728	5 764	5 196	6 929
zone 2	2 928	4 163	5 618	5 427
zone 3	3 412	5 364	5 924	6 828
Strasbourg				
zone 1	2 093	8 821	3 700	11 173
zone 2	2 098	5 046	3 947	6 627
zone 3	2 904	-	4 858	-
Elbeuf				
zone 1	1 688	3 578	2 956	4 433
zone 2	1 637	3 292	3 020	4 324
zone 3	-	5 126	-	6 208

Source étude CODRA/DRAE/MATE juillet 2000

On constate que le budget de tous les locataires augmente avec l'éloignement du centre, alors que le budget logement diminue.

Pour les propriétaires, la zone 2 est la moins chère vis à vis de ces deux critères. Le poids de la fiscalité et de la non-valorisation du patrimoine.

Ces études sont délicates et mériteraient d'être multipliées pour en tirer des règles plus solides. On constate cependant que les règles classiques de la diminution de la valeur du foncier et de l'immobilier avec la distance doit être remise en cause ou plutôt qu'il y a peut être d'autres paramètres à prendre en compte. Par exemple, même si le coût global est le même pour « transport + immobilier », ce ne sont pas les mêmes ménages qui peuvent accéder au centre ou à la périphérie. Pour accéder aux logements centraux, il faut apporter au départ une somme plus importante directement ou avec des crédits bancaires. La dépense de transport s'étale dans le temps et n'est pas comptabilisée par les banques dans les autorisations de crédits. Il se crée alors une ségrégation tout à fait artificielle qui, on le voit, induit un développement périphérique et une impossibilité pour des ménages modestes d'accéder au centre ou à la périphérie immédiate. Il y a aussi des problèmes de durée de location, la première location étant très chère, alors que plusieurs années plus tard, les loyers (la relocation) diminuent relativement. L'évolution de la valeur du patrimoine est aussi à prendre en compte, elle fonctionne comme une sorte d'impôt négatif. Par un simple apport de trésorerie, les structures publiques pourraient renverser ces tendances négatives et rendre équivalent pour l'habitant ou l'entreprise des sites dont le coût global, sur la durée est équivalent.

À ce titre le tableau suivant est troublant :

Évolution comparée des prix des appartements et des maisons en pourcentage

en %	sur 4 ans (1994-1998)		sur 1 an (1997-1998)	
	maisons	appartements	maisons	appartements
Grenoble	19,3	3,5	7,0	1,5
Nantes	15,6	8,4	0,3	3,7
Marseille	15,2	8,4	2,1	4,6
Lille	12,0	- 4,0	3,9	-1,2
Bordeaux	10,2	4,3	5,4	1,5
Lyon	7,8	- 4,7	0,7	- 0,4
Rennes	7,7	- 4,2	- 2,1	- 2,1
Nice	7,6	- 12,8	7,7	- 2,0
Toulouse	- 3,1	- 7,6	0,3	0,1
National	15,2	- 0,8	1,2	1,6

Source des notaires dans « le particulier »

Ce type de résultat montre que la fiscalité est relative. Le ménage qui bénéficie d'une remontée de son patrimoine de 15 % (soit environ 90 000 F) sera assez indifférent à une fluctuation d'impôts locaux (un petit pourcentage d'environ 40 000 F sur 4 ans). Le mécanisme est inverse pour celui qui perdra. Et pourtant c'est dans des territoires où la valeur de l'immobilier se dégrade qu'en même temps, du fait de l'arrivée et des exigences de ménages plus modestes, les besoins de services collectifs les impôts locaux augmentent. Un sondage rapide fait sur la troisième couronne lilloise montre que les taux d'impôts locaux ont doublé pendant que sur ces sites les maisons vieillissaient et perdaient en fait de leur valeur.

On a voulu montrer ici les mécanismes complexes qui régissent aujourd'hui l'immobilier et la fiscalité. Ces approches partielles sont à approfondir, mais elles tendraient à montrer une règle assez générale qui sélectionne dans la ville des quartiers en progrès où les valeurs immobilières croissent en même temps que diminue la fiscalité locale (ces sites étant aussi ceux qui attirent les entreprises modernes, il y a souvent diminution) et où les transports sont les moins chers ou les moins nécessaires (centralisés). Les sites en déclin sont dans la situation inverse.

Problématique actuelle de la fiscalité et lacunes

Il faut rappeler la situation dans laquelle fonctionnait tacitement le système fiscal local.

La fiscalité locale française est en grande partie fondée sur la taxe professionnelle. On peut grossièrement considérer que les taxes foncières et d'habitation correspondent à des frais de gestion normaux du

patrimoine et des habitants. Cette « interprétation » de la fiscalité se comprenait car elle apportait une richesse à des communes qui non seulement devaient apporter des services à ces entreprises (routes, assainissement, équipements pour les employés,...). Elle encourageait les communes à accueillir des entreprises parfois nuisantes et consommant des espaces qui ne pouvaient recevoir des logements (développement de l'emploi), mais aussi qui permettait à ces communes de développer des services sociaux pour les employés qui étaient alors souvent des ouvriers. D'où le développement de communes « populaires » avec des services (crèches, colonies de vacances, piscines, centres culturels, logement social,...) parfois plus développés que dans les communes plus bourgeoises où l'emploi était moins présent et les services sociaux moins nécessaires. La tertiairisation de l'emploi (services et tertiaire industriel) a bousculé cet ordre. Les entreprises qui rapportent le plus sont maintenant présentes dans des quartiers agréables où sont venus aussi habiter les nouvelles classes moyennes correspondantes. Comme dans les communes « bourgeoises » traditionnelles, les équipements y sont moins nécessaires. Ces communes profitent alors de la montée de leur potentiel fiscal pour baisser les taux de leur fiscalité et devenir plus attractives. Elles réalisent aussi quelques aménagements, pas forcément très coûteux, mais significatifs et renforçant encore l'attractivité du site pour les ménages et les entreprises. Pendant ce temps, les anciennes communes populaires perdent leur potentiel fiscal, concentrent des habitants de plus en plus pauvres (dans un parc HLM construit pour des classes moyennes) qui exigent d'elles des services sociaux de plus en plus importants. Si elles répondent, elles doivent augmenter leurs taux d'imposition et devenir moins attractives. Ces sites de plus en plus chers en fiscalité, moins attractifs en image, moins intéressants en valorisation de patrimoine deviennent de moins en moins occupés, et surtout possèdent de moins en moins les moyens de leur requalification. Les sites en développement, au contraire possèdent les moyens de cette requalification et en profitent pour éliminer de leur territoire les poches d'une certaine moindre richesse encore présente. La ségrégation sociale est en marche avec une dérive des territoires. Ces mécanismes sont encore mal observés techniquement. Ils recouvrent aussi des dimensions politiques qui empêchent leur explicitation claire. Mais, il serait urgent de dépasser ces visions idéologiques pour attaquer la réalité de ces dérives qui risquent rapidement de nuire à tout le monde.

Est-ce que la structure actuelle des budgets publics est de nature à renverser ces tendances ?

On constate de fortes disparités fiscales locales. Or, on demande aux villes de participer de plus en plus au renouvellement de leur tissu résidentiel et industriel. Les territoires où ce besoin est le plus fort sont aussi souvent ceux qui ont le moins de ressources. Traditionnellement l'État se donne un rôle de garant et de redistributeur, par exemple à travers sa politique du logement. On a vu qu'il n'avait plus les moyens de ce rôle, étant un acteur parmi d'autres avec une faible capacité d'investissement. La nécessaire décentralisation impose de situer ces solidarités d'abord au niveau local. Quelles nouvelles architectures fiscales permettront d'éviter que les disparités d'imposition s'inscrivent en territoires d'excellence et en territoires de relégation au sein de nos villes ?

On pourrait analyser la position de l'État stratège en termes plus sévères. Une investigation superficielle qui mériterait d'être confirmée montre que les financements apportés par les contrats de plan, secteurs par secteurs, apportent en priorité des équipements valorisants aux territoires des agglomérations qui sont déjà les plus valorisés. Ceci est fait de façon non intentionnelle par des programmations sectorielles qui ne prennent pas en considération ces critères de localisation (nous notions par exemple à Toulouse dans le dossier « transport » que les développements périphériques se réalisaient principalement aux abords des nouvelles voiries nationales) et parce que ces territoires sont spontanément porteurs de projets qu'ils cofinancent souvent. C'est aussi l'effet des financements commune par commune qui masquent les visions stratégiques d'agglomération (c'est le cas en particulier des financements du logement ou de la « politique de la ville » qui souvent surmarquent des territoires déjà très stigmatisés.

II - Vers une autre problématique

On peut se poser légitimement la question de l'acteur qui par sa fiscalité (en prélèvements et en affectation de crédits redistribués) pourrait agir dans le sens du développement durable.

Par le biais des réglementations d'urbanisme, théoriquement, toutes les collectivités sont censées mettre en œuvre ces principes. C'est ce que répète l'article 1 du code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ». Mais, au delà de cette formule, la réalité financière et politique fait qu'une petite collectivité locale a du mal à élaborer seule une politique de solidarité sociale, de protection de l'environnement, de développement économique en assurant un renouvellement urbain suffisant et en limitant les extensions urbaines. Il y a des enjeux qui se traduisent à d'autres échelles et qui pour être traités supposent des solidarités entre territoires qui ne peuvent pas être déclenchées par les seuls acteurs locaux, surtout si ces acteurs sont dans la position de demander la solidarité des autres.

Une analyse fine de la planification urbaine (faite dans le dossier « planification »), montre que les démarches de planification conduites jusqu'à présent privilégient les approches microterritoriales (communales et quelquefois d'agglomération) coupées d'une planification large du territoire, centrées sur l'extension urbaine, avec le seul souci de financer et d'apporter à temps les équipements nécessaires. C'était l'objet de la loi d'urbanisme de 1967. La loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » de novembre 2000 a apporté un affichage nouveau dans son titre, en a simplifié les procédures, mais n'en a pas radicalement changé les principes. Les mécanismes de solidarité y restent vagues.

Pour cela, on ne peut pas imaginer un retour autoritaire de l'État, d'autant plus que les enjeux évoqués ne sont pas toujours de son niveau et que le principe de subsidiarité exprime une nécessaire adéquation entre les

échelles d'enjeux et les échelles d'acteurs publics intervenants. Dans le cas du développement durable, on a déjà noté que les territoires des agglomérations ou aires urbaines étaient pertinents, ainsi que ceux des Régions, de l'État et de l'Europe.

On ne peut pas non plus laisser faire car on a aussi vu que ces dérives lentes et puissantes seraient à terme très coûteuses pour la société. Mais on peut aussi avoir le souci de ne pas multiplier les ponctions publiques par la multiplication et la déresponsabilisation des acteurs. Une démarche stratégique et économique doit être recherchée.

L'intercommunalité

Une première approche est de préconiser une accélération de la constitution d'intercommunalités responsables. Ceci veut dire qu'elles auraient une assemblée, un « échevin » responsable et un budget propre conséquent. C'est aussi à ce niveau que se joueraient des démarches régaliennes, documents d'urbanisme de cohérence liés aux moyens qui leur seraient attachés.

Ces collectivités seraient positionnées à une échelle suffisante pour prendre en compte elles-mêmes des enjeux de développement durable. Elles seraient aussi d'une taille suffisante pour être capables de traiter de ces enjeux avec des collectivités de taille plus grandes : Région, État, Europe, et peut-être plus éloignées d'un terrain sur lequel les réactions communautaristes ou de NIMBY s'expriment fortement.

C'est aussi à cette échelle que l'on pourrait trouver des fiscalités locales disponibles et relativement indolores pour prendre en charge le renouvellement urbain. (Dans le dossier « foncier », on montre comment les Etablissements Publics Fonciers, prélèvent de faibles sommes sur de vastes territoires pour les reconcentrer sur des opérations ponctuelles de renouvellement urbain). Ceci serait logique car c'est à la même échelle que les mécanismes d'obsolescence de tissus urbains fonctionnent. Répétons que ce n'est pas dans la Commune où se manifeste le déclin et la relégation urbaine que l'on peut en général trouver les moyens de ce renouvellement.

Un certain nombre de budgets actuellement entre les mains des services de l'État pourraient y être transférés (ce que propose aussi la Commission présidée par Monsieur Mauroy). En particulier, ce serait le cas de tous les budgets que nous avons notés comme transitant sans valeur ajoutée ni stratégie par ces services. Ce sont par exemple les crédits des voiries de contournement d'agglomération par des voies nationales ou une part importante des crédits logements et leur programmation, ceux attachés à certains grands équipements collectifs d'éducation ou de santé structurants.

Pour cela, il faudrait que certaines réglementations soient modifiées. Il faudrait aussi que les services de l'État soient plus exigeants quant aux résultats des actions locales, en particulier quant à l'emploi des crédits nationaux, en les concentrant sur les enjeux de développement durable s'exprimant à des échelles supralocales, et que leur point de vue sur ces thèmes s'imposent mieux aux documents d'urbanisme ou aux programmations

locales., (voir dans le dossier « planification » le flou des mécanismes de gestion des enjeux supralocaux) par l'expression d'un véritable « projet » intégrant des objectifs et des propositions sur la façon de mettre en œuvre afin de les négocier avec les collectivités locales.

Un des débats fiscaux importants est de savoir si les budgets de ces agglomérations doivent provenir de transferts automatiques du budgets de l'État ou être une fiscalité propre modulable par les instances locales. Le débat doit être ouvert. Il a une signification importante. Si une collectivité d'agglomération choisit son propre niveau de fiscalité, elle en assume les choix politiquement. Elle aura alors intérêt à une certaine modération, à une efficacité maximale et à une adaptation forte à des objectifs locaux (qui peuvent parfois, si nécessaire passer par des augmentations de budgets). Le choix de la forme de fiscalité est celui d'une ponction sur les revenus (comme les impôts d'État) ou sur le patrimoine (l'essentiel des impôts locaux). Ce débat ne peut être développé ici.

L'option d'un renforcement politique de l'agglomération et de sa fiscalité est d'abord la reconnaissance qu'à cette échelle, la responsabilité politique du développement durable peut être mieux prise en compte, en face d'usagers qui peuvent formuler des exigences et avec les moyens nécessaires pour avoir la capacité d'un véritable renouvellement urbain.

Pour l'instant, on est encore loin de ces objectifs tant l'intercommunalité en est à ses balbutiements. On peut prendre comme exemple la Politique de la Ville (on pourrait évoquer aussi bien l'étalement urbain ou les politiques économiques) à travers la politique des « Grands Projets de Ville » (GPV) qui comme le nom le laisserait supposer s'adresserait aux agglomérations et associerait des crédits de gestion sociale avec des ambitions d'investissements afin de modifier le cadre bâti. C'est ce que semble affirmer la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville), qui définit les GPV comme un « projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans la dynamique de développement de leur agglomération et une démarche à la fois globale et intercommunale » (note DIV du 11.01 2000). Dans la même note, la DIV affirme aussi à l'inverse que ces GPV ne doivent être intercommunaux que « si l'un des territoires d'application est lui-même intercommunal ou s'il concerne plusieurs sites sur plusieurs communes ». C'est donc des aspects physiques ou fonctionnels (exceptionnels) qui motiveraient l'intercommunalité et non une incitation à la solidarité relativement à des problèmes qui de fait sont intercommunaux. Une démarche de remise à niveau de quartiers devrait remettre à plat des dysfonctionnements que provoquent forcément les disparités de fiscalités locales et ces dysfonctionnements devraient être au cœur des diagnostics que pourraient proposer les services de l'État lors des « porter à connaissances » (dont rappelons que les lois d'urbanisme en limitent malheureusement le contenu à la communication d'« informations »)

Le nouveau rôle de l'État

Une telle évolution repositionne l'État. L'État deviendrait le principal porteur avec les Régions et l'Europe, des enjeux de développement

durable, il soutiendrait les collectivités territoriales qui s'engageraient dans ce sens et interviendrait lorsque les enjeux globaux ne seraient pas assez radicalement perçus par ces acteurs locaux.

Pour cela, il formulerait des exigences de protection, de renouvellement urbain, d'équilibre dans l'accueil des différentes fonctions occupant l'espace. Il le ferait avec des moyens régaliens et par des aides stratégiques négociées pouvant déplacer les équilibres globaux de gestion.

Cette attitude proposée ici pour l'État n'est pas forcément négociée de façon descendante et autoritaire. Des études de diagnostic préalable (et non des simples constats et informations), des discussions avec à la fois les territoires (agglomérations et pays) et les autres partenaires (Europe, Régions, Départements, réseaux de villes privés,...) permettraient de bien en adapter et négocier les moyens. Et ceux-ci s'appliqueraient de façon incontournable une fois décidés.

L'illustration en est la gestion des espaces périurbains des franges d'agglomération, vulnérables par rapport aux tendances d'extension urbaine. C'est aussi l'intervention dans l'opportunité de renouvellement urbain et de développement économique.

Dans ces cas, l'État conduirait des études préalables, il participerait à la démarche d'animation et de concertation qui conduirait les différents acteurs à se mettre en position de solidarité et de complémentarité et à accepter ces positions. Il en finaliserait les documents d'urbanisme correspondants (annonçant les protections et les projets) et participerait aux réajustements économiques conduisant les acteurs à des comportements « durables ».

La contractualisation généralisée

Dans la proposition ci-dessus, l'élément le plus nouveau est l'exigence imposée de développement durable d'une part, d'autre part l'utilisation des crédits de l'État essentiellement dans un but stratégique. Ceci s'oppose à une démarche traditionnelle sectorielle. Dans ce nouveau contexte la réalisation d'une voirie nouvelle, d'une opération de logement social ou l'aménagement d'un espace vert, par exemple, serait d'abord considéré comme un acte de requalification de l'espace environnant et de contrôle des tendances non durables.

C'est l'objet de démarches de contractualisation sur objectifs, sur lesquelles devraient se concentrer les financements de l'État. Celles-ci peuvent aussi bien se réaliser avec des acteurs publics, des acteurs privés et les populations concernées.

Le contenu de ces contractualisations a été évoqué dans le dossier « foncier, aménagement, logements ». Ce sont surtout des structurations d'espaces périphériques, des amorçages d'opérations de renouvellement, le montage d'opérations d'aménagement mixtes (mixité des fonctions) et diversifiées (des groupes sociaux).

Pour les réaliser le cadre serait celui d'un « **schéma de Services Collectifs de la Ville** » dans lequel serait traité principalement de la fiscalité partagée et du foncier.

Les principes de ces contractualisations seraient les suivants :

1 – La réalisation locale d'un document d'urbanisme qui associerait impérativement ce qui est aujourd'hui un document réglementaire (les ex schémas directeurs ou les futurs schémas de Cohérence Territoriaux) aux documents de programmation, de faisabilité et de partenariats (Contrats de « Ville » et Contrats d'Agglomération et schémas d'Agglomération qui seraient liés aux Contrats) faisant apparaître les besoins spécifiques et les solidarités indispensables.

2 – Juger sur mesure de la situation locale à partir de diagnostics et de bilans (par opposition aux multiples financements de droit commun existants financés sur ratios, même si les aides sont totalement décalées par rapport à certaines réalités locales, ce qui est par exemple le cas aujourd'hui du financement du logement).

3 – N'intervenir qu'après qu'une solidarité locale se soit d'abord mise en place et si besoin l'inciter. Les moyens de l'État ne sont pas à la hauteur de transformations radicales parfois nécessaires, et souvent ces moyens existent localement et se nourrissent même du déclin d'une autre partie de l'agglomération.

Ces démarches associeraient la solidarité fiscale et budgétaire et les démarches foncières car on voit bien localement que le foncier est un bien intermédiaire qui détermine la richesse fiscale, qui témoigne de l'attractivité des sites, qui conditionne la faisabilité des opérations et, tout simplement, pour les ménages et les entreprises, le foncier entre dans un budget au même titre que des revenus, des fiscalités, des plus values découlant de rentes de situations spatiales.

C - Annexes

Historique de l'évolution des villes

Depuis les années 90, l'urbanisation semble rentrer dans une période de plus faible activité par opposition aux périodes précédentes qui se sont succédées avec une intense activité pour des raisons variées : exode rural, reconstruction, boom démographique, surinvestissement immobilier,... On se retrouve avec une moindre croissance démographique, une stagnation de l'attraction de la plupart des villes, un bâti construit pour une bonne part dans une période assez récente. Les activités immobilières sont alors essentiellement dues au renouvellement du bâti, à l'adaptation de certains bâtis par rapport aux aspirations contemporaines, à des repositionnements sociaux dans la ville. Ces situations ne sont pas nouvelles si on les regarde sur des périodes historiques longues. Seule, la décohabitation, liée en grande partie à l'allongement de la durée de la vie est certainement un phénomène récent, spécifique à notre époque.

Dans ces situations de relative stagnation, l'action publique ne revêt plus le caractère d'urgence des périodes de crises immobilières quantitatives. Elle n'a plus vocation à tout prendre en charge, et ce faisant d'assurer non seulement la construction, mais aussi certaines régulations. Là, au contraire, les initiatives isolées sont nombreuses, les plus actifs et plus solvables créent leur cadre de vie en réutilisant et remodelant l'existant ou en construisant ailleurs, parfois en sortant de la ville. Ils façonnent au passage la ville de demain que d'autres utiliseront encore pendant de longues périodes, que ces « restes » leur conviennent ou pas. Ces mouvements sont positifs car ils adaptent la ville à son époque. Ils sont aussi aveugles car ils ne répondent à aucune planification ni pour l'aujourd'hui, ni pour les périodes suivantes.

Cet urbanisme sans « urbanisme » met mal à l'aise les urbanistes contemporains qui ont eu l'habitude construire et contrôler la ville, soit directement, soit par des opérations qui la structuraient fortement. Que ce soit l'envahissement des centres par le tertiaire (3 fois la surface de la Défense s'est construite discrètement en bureaux dans le centre de Paris en 20 ans) ou les marées pavillonnaires (450 km² par an), ce sont des urbanisations marginales, une « part du feu » nécessaire que l'on a laissé faire en le regrettant.

Tout au plus, l'action urbaine publique sur ces parties de la ville ont été l'élaboration de « règlements de voisinage » (ce que sont les Plan d'Occupation des Sols) en homogénéisant par leur 14 articles les différents quartiers pour que les voisins aient tous les même droits. Depuis 1990, l'action publique aussi impose quelques normes (x m² d'espaces verts par habitant, x % de logements HLM,...), ce qui est difficile car ces

approches sont vécues de façon trop drastiques et déconnectées par rapport à des réalités locales. Les services publics ont du mal à décrypter les mécanismes sociaux et économiques qui créent la ville banale et à imaginer des actions qui agiraient sur mesure sur ces mécanismes lorsqu'ils dérivent vers des situations inacceptables, aujourd'hui ou à terme.

L'analyse historique montre la constitution des villes à des époques où l'intervention publique était moins forte. En ce sens, les évolutions récentes des villes ressemblent à ce que l'on y a toujours observé à condition de se placer sur des périodes longues.

On y observe une construction neuve relativement faible par rapport au parc existant et cependant, une évolution et une restructuration interne de cet existant très marquées par ce qui est nouvellement construit.

Commençons par un constat fait par un urbaniste-ethnologue, Christopher Alexander) sur des villages africains (in « De la synthèse de la forme » ed. Dunod collection : aspects de l'urbanisme. Épuisé). Il partait d'une première observation que toutes les cases des villages d'une région d'Afrique étaient implantées dans le village apparemment dans le plus parfait désordre : des cases rondes servant d'habitations, de fermes ou de locaux artisanaux reliés par des clôtures droites. Il n'y avait aucun architecte pour donner une forme préalable globale au village ; et pourtant, les villages avaient l'air de bien fonctionner et personne ne s'en plaignait. Il a alors observé la construction d'une case supplémentaire dans le village. Il a alors été surpris par le fait que son implantation optimisait toutes les contraintes en distances et proximités nécessaires à la vie villageoise. Il a alors élaboré une théorie des « fits » et des « misfits », en dressant des listes des misfits (inadaptations) et découvrir que les implantations évitaient surtout tous les paramètres négatifs en recherchant par tâtonnements les adaptations positives. Il a vérifié ces lois par ordinateur et découvert des multiples formes de villages, observables dans la réalité et répondant à ces « modèles ».

Le résultat est un peu choquant pour les urbanistes de la fin du XX^e siècle alimentés par les « projets » urbains volontaires, dont le projet « Voisin » du Corbusier reconstruisant en tours et dalles les quatre premiers arrondissements parisiens et les petits clones qui suivirent pour rénover les centres villes ou étendre les villes sous forme de grands ensembles à la périphérie, après avoir fait « table rase » sur l'existant ou en urbanisant les « champs de betteraves ». Après une analyse sommaire des besoins, le projeteur construisait sans contraintes extérieures une forme urbaine lui semblant y répondre. C'est une méthode assez proche de celle de l'ingénieur qui conduit un « diagnostic » et propose rapidement un projet « adapté » parce qu'étudié.

Dans une démarche plus culturaliste (cf. le dossier « qualités ») certains, principalement les architectes, valorisent le fait de se donner des contraintes et celles issues du passé leur semblent un bon étalonnage des besoins : cela permet de réintroduire des échelles agréables à l'œil, des distances compatibles avec la marche à pieds, des complexités d'espaces sécurisantes et au moins mimétiques de formes passées qui rassurent

psychologiquement. Les travaux de Philippe Panerai sur Versailles suggèrent des rues et des trames foncières, Christian de Porzamparc avec sa « Ville de l'an II » où les formes variées illustreraient des programmes diversifiés, ou de Yves Lyon plus récemment dans un article dans le journal « le Monde » plaidant pour la conservation des trames parcellaires anciennes (au passage, il critiquait violemment la procédure ZAC – Zone d'Aménagement Concerté – l'accusant de détruire ce parcellaire, ce qui témoigne de sa méconnaissance, coutumière chez les architectes, des procédures, même quand ils sont architectes d'opération de ZAC, alors que c'est justement une procédure qui permet de produire des formes urbaines variées et adaptées !). Le débat est un peu biaisé puisqu'il se cantonne au résultat sur la forme urbaine et ne part pas du moteur qui la crée.

Les analyses de Alexander nous renvoyaient justement à cette microproduction. Elles montraient que lorsque la ville est constituée d'actes individuels accumulés, ceux-ci, à un moment donné, répondent à une optimisation du service que la ville peut leur rendre sous les contraintes de coût et de moindre effort. L'analyse des « services » déterminant la ville est donc fondamental.

Dans des périodes de plus forte croissance, d'autres logiques animent le système urbain, ce sont des logiques esthétiques, techniques, financières, de pouvoir et de contrôle. Elles sont mises en œuvre par les urbanistes de « grand projet ». Cette logique est défendue par les pouvoirs publics que ces grands projets honorent. Ces pouvoirs publics mandatent alors des pouvoirs techniques qui eux imposent les logiques d'offre évoquées ci-dessus.

Dans une ville donnée les deux systèmes de gestions multiples et de grands projets alternent ou se mélangent.

Une autre donnée instructive est que les actes individuels se positionnent par rapport à l'existant, ce qui en milieu urbain a une signification importante du fait de l'inertie des constructions. On construit toujours dans un environnement déjà très construit, à moins d'être un acteur public capable de grandes opérations.

L'histoire montre aussi des logiques d'échelles. « L'histoire de la France Urbaine » en 4 tomes nous montre la volonté constante de fermer la ville dans des périmètres physiques liés à des périmètres administratifs et d'y enfermer les diverses fonctions (les villes ont ainsi annexé les territoires sous dépendances afin de rationaliser les territoires urbains). La croissance actuelle de la mobilité fait éclater ce principe même si l'on trouve toujours des élus et des techniciens pour reprendre cet archétype en parlant de « leur » ville pour évoquer leur gestion d'un morceau d'agglomération.

Les études faites sur Rouen et sur Lyon par Bernard Gauthiez sont intéressantes dans ce sens (« Les maisons de Rouen, XII^e-XVIII^e siècles » in Archéologie Médiévale tome XXIII-1993 revue publiée avec le concours du ministère de la Culture. Direction du Patrimoine. CNRS Editions 1993 et « Entre Rhône et Saone : le centre de Lyon au XIX^e siècle »). Sur Rouen, il recense la construction de maisons du XII au XVIII siècles sur la ville et la mutation urbaine que cela entraîne. Sur le quartier des

Brotteaux à Lyon, il regarde la mutation du bâti autour du percement de nouveaux axes restructurant la totalité du quartier.

On y trouve quelques règles qui semblent s'appliquer au delà de ces cas dans l'esprit des constats d'Alexander.

À Rouen, il remarque à la fois la multiplications des initiatives individuelles sur chaque immeuble et aussi l'importance des réglementations publiques présentes à toutes les périodes (« qui vont à l'encontre de la perception organique ou "magmatique" de la ville médiévale » dit B.Gauthiez) régulant la production en s'attaquant à des détails architectoniques qui peuvent paraître dérisoires à l'urbaniste (ces détails passionnent l'architecte des monuments historiques pour leur dimensions historiques ou culturelles : pierre ou bois, pignon sur rue ou comble parallèle à la rue, encorbellement, taille des parcelles, surhaussement des constructions ou démolition-reconstruction, maison unifamiliale ou plurifamilles...), mais qui gèrent aussi les rapports économiques et sociaux à travers les modes de production du bâti neuf à un moment donné. Par exemple, la pierre permettait d'introduire une activité commerçante ou industrielle au rez-de-chaussée au dessous de la maison d'habitation. Le pignon sur rue permettait de créer des plus grandes surfaces éclairées d'un seul tenant. Les constructions des maisons en bois bloquaient moins le parcellaire et permettait sa recomposition pour construire des équipements ou des hôtels particuliers nécessitant de plus grandes parcelles. Le vétuste avait une fonction sociale explicite, il fluidifiait le foncier. (La description des bidonvilles antillais par Patrick Chamoiseau dans « Texaco » montre aussi ces mécanismes de fonciers flous et en permanence négociable, tant que l'on est dans un régime de maisons précaires). En intervenant sur ces « détails », les pouvoirs publics intervenaient sur les moteurs de production de la ville (plus que sur ses formes).

Ces études montrent aussi l'inertie de la ville et le rythme du renouvellement urbain (durée de vie moyenne du bâti de 250 ans avec un renouvellement à 50 % après 125 ans, ce qui correspond assez au 0,5 % que l'on constate actuellement). Tout bâtiment nouveau se situait aussi pour son constructeur dans une stratégie d'implantation par rapport au stock de bâtiments préexistants. Ainsi, les constructions ne se réalisent hors les murs que si le parcellaire central est devenu trop petit et trop figé par rapport aux aspirations de ceux qui investissent dans le neuf. Ceux-ci sont d'ailleurs souvent les plus riches. Ainsi, par leur implantation à un moment donné, ils conditionnent pendant plusieurs décennies l'habitat de ceux (la majorité) qui vivent dans « l'occasion ». On retrouve à toute époque cette structuration de la ville à partir des investissements faits par les habitants les plus riches, formes urbaines qui se perpétuent au delà du temps pendant lequel ces classes sociales les habitent. Même si le renouvellement de la ville est un processus continu et relativement régulier, ce qui précède montre les aléas autour d'une moyenne puisque l'on ne renouvelle pas pour renouveler mais pour produire un habitat (ou des locaux d'activités) neuf pour ceux qui à ce moment ont la capacité d'investir. Ce sont eux qui choisissent anecdotiquement la forme que prend la ville demain. Ainsi, même si ces classes plus aisées recherchent les services

centraux et la proximité du lieu où ils exercent leur activité économique, s'ils n'y trouvent pas les grandes parcelles qu'ils cherchent, ils partent créer des manoirs hors les murs. Ainsi, en 1660, sur la paroisse St. Godard : « remplie autrefois de menu peuple et de petites maisons, elle est maintenant une des plus considérables de la ville pour le grand nombre de maisons bâties pour le logement de personnes de qualité » (BM Rouen A27,7 août 1660). Mais au début du XVIII^e, les mêmes élites fuient la « barbarerie gothique » du centre, pour quelques années après y revenir : le chanoine Ourcel écrit en 1770 : « les rues sont assez belles et les maisons bien bâties... et quand quelque maison commence à être méchante ou à passer les autres (cf. trop pencher par vétusté), on la rase ou on en construit une autre. Ainsi, de jour en jour Rouen s'embellit... ». Autrement dit produit de l'exclusion. Ces modes de développement dépendent de données économiques exogènes à la ville, de sa démographie, de processus de construction nouveaux.

Et, chaque étape crée la base sur laquelle la génération suivante (ou plutôt la partie active de cette génération) se positionnera, soit en s'y intégrant, soit en modifiant (exhaussement), soit en se situant en dehors et en quantité en accélérant la construction si un retard est pris, soit en prolongeant la vie du bâti si il y a un stock excédentaire par rapport à la demande. B. Gauthiez remarque à Rouen « qu'aux phases de renouvellement du bâti, étroitement liées aux périodes de prospérité qui les déterminent, se superposent des phases de modifications parcellaire rendues possibles par la baisse des coûts fonciers en temps de crise. L'affaiblissement des grands patrimoines à partir de la fin du XIV^e siècle provoque un nouveau partage du sol et du bâti, au profit du plus grand nombre... ». On peut mettre structurellement cette remarque morphologique en parallèle avec les analyses de Jean-Paul Lacaze sur l'origine des Grands Ensembles (in « Les français et leur logement » Edition des presses des Ponts et Chaussées). Il remarque que le besoin de construire en urgence dans les années 55 était en grande partie lié à l'état du parc à l'issue de la période précédente. Période démographiquement malthusienne et socialement combative. Elle l'a concrétisé en baissant fortement les loyers (divisés par 100 en moyenne entre 1918 et 1935), ce qui a conduit à du sous-entretien, une faible et mauvaise construction neuve, dont on paye encore aujourd'hui le retard.

On remarquera ainsi un sorte de constante sur une longue période du renouvellement urbain sur un taux qui avoisine les 0,5 % du parc par an (ce qui signifie aussi une durée de vie de l'ordre de 200 ans). Mais aussi, cette moyenne mérite d'être lissée entre des périodes d'accélération et des périodes de stagnation.

L'analyse sur Lyon est plus récente, elle illustre bien une période d'accélération. Elle montre aussi le mécanisme de « l'homme providentiel ». Au XIX^e siècle, un besoin de bâtiments nouveaux apparaît socialement pour un partie de la bourgeoisie lyonnaise. Ce besoin ne se concrétise pas car il n'y a pas de promoteurs et de structures financières, les initiatives publiques sont rares, alors surgit un homme, plutôt porté sur l'aspect esthétique de l'architecture, et il se transforme en promoteur actif et construit pratiquement toute la presqu'île.

Notons aussi les remarques de Bernard Gauthiez sur la longueur de façades à Rouen en périodes de crise ou de prospérité : (On peut faire des parallèles aujourd'hui avec la densité) « On constate que plus on construit, et plus les maisons sont étroites en moyenne, et inversement. L'explication est simple, les périodes où l'on construit beaucoup sont des moments de prospérité, où donc des petits propriétaires peuvent construire. Le niveau de l'activité économique opère une sélection dans la taille des constructions qui reflète le niveau social de l'occupant. L'augmentation de la longueur moyenne des maisons traduisent avant tout une réduction de l'éventail social des propriétaires concernés, au profit des plus aisés. Ce phénomène est mieux illustré encore par l'investissement moyen par maison, qui croît de plus d'un tiers entre 1750 et 1799. Pour résumer, en période de crise, peut-être un peu moins de riches construisent, mais surtout beaucoup moins de pauvres ».

On peut tirer de ces constats quelques règles. D'abord l'importance de l'existant. Le neuf n'est qu'une part complémentaire qui n'apparaît que si cet existant n'est pas satisfaisant. Ensuite, le renouvellement est géré par une somme d'anecdotes locales, bien que le phénomène soit quantitativement inéluctable, ce qu'il se vérifie sur de longues périodes. Enfin l'entrée dans le renouvellement se fait par une petite fraction de la population qui attache son activité sociale à la création de neuf. C'est en général le groupe des ménages les plus aisés qui produit le renouvellement de la ville.

Ces constats incitent à envisager l'action publique de façon tactique en agissant sur ceux-là même qui créent ou réhabilitent la ville, afin que leur activité propre contribue le mieux possible à la gestion de toute la ville. Remarquer cela ne veut pas dire que l'action publique ne peut qu'observer l'influence des marchés sur un territoire. Mais il est plus facile, donc plus efficace de faire évoluer les tissus urbains dans une direction favorable à un intérêt collectif, si on infléchit des tendances, plutôt que l'imposer brutalement par un règlement (ou par un plan-masse). En effet, face à l'aspiration d'un groupe social susceptible de construire, parce qu'il souhaite plus d'espace, de centralité, d'image valorisante,...il y a toujours plusieurs solutions concrètes que l'action publique peut infléchir par un règlement, une incitation, une fiscalité ou une aide.

Cette remarque conduit à dissocier fortement les objectifs que l'on peut globalement avoir sur une ville et les moyens d'y parvenir. Ces derniers, les moyens, ne peuvent être que locaux agissant sur les interventions « qui se font » à partir des forces qui conjoncturellement ou anecdotiquement existent à un moment donné sur un lieu donné. Les couples objectifs/moyens ne sont associés que dans les villes ou morceaux de villes totalement nouvelles, ce qui a peut-être été l'illusion des années glorieuses 55-95. Ceci plaide d'une part pour la globalisation des objectifs et des résultats attendus et évalués et d'autre part, la décentralisation contractualisée et accompagnée des moyens et des actions agissant de façon spécifique sur chaque site.

Historique de l'intervention publique en urbanisme sur la période 1945-2000

La description de l'évolution de l'intervention publique urbaine sur la période d'un passé récent est instructive. Elle nous montre que cette intervention s'est toujours adaptée très rapidement au contexte, soit en ajustant ou en limitant les moyens publics à une demande latente, afin d'éviter d'importants désordres, soit en positionnant l'initiative de cette intervention plus au niveau local ou plus à un niveau global, plus en intervenant directement ou plus en incitant d'autres acteurs par des moyens réglementaires ou des incitations financières. Surtout nous montrerons un flux et un reflux de la prise en compte d'enjeux globaux dans les opérations locales. Après une première période d'omniprésence de l'État, on observe le « tout local », et actuellement on constate une hésitation face à des enjeux globaux bien identifiés mais que les différents acteurs globaux, qui ont succédé à l'État, ont du mal à transmettre.

Certes, on note toujours, pour les adaptations à la conjoncture du moment, des décalages entre les ambitions et les moyens (le V^e Plan prévoyait la construction annuelle de 700 000 logements ce qui n'a jamais été atteint, pas plus que le niveau de population prévu pour les Villes Nouvelles), mais en même temps, les ajustements et réorientations se réalisent en grande partie. Dans la période la plus récente, en revanche, l'intervention publique est plus difficile à positionner car elle offre des tendances contradictoires. Les habitants souhaitent à la fois un plus grand poids pour les pouvoirs locaux, et souhaitent aussi que l'État reste garant face à tous les enjeux globaux ; ils veulent moins d'interventions publiques, mais plus de services. Ces deux grandes tendances sont fondées sur cette histoire du rapport des territoires et de la puissance publique ; la « conciliation » se situera aussi dans le prolongement de cette histoire.

On sera en particulier attentifs à la relation entre l'aménagement du territoire et l'urbanisme local, car elle a connu des périodes de grandes dépendances et au contraire des périodes de forte dissociation des échelles globales et locales. On observera aussi comment l'environnement a été aux différentes époques plutôt le fait d'associations de défense de la nature au début très locales et à d'autres moment beaucoup plus attachées à des enjeux globaux, voire mondiaux (comme la lutte contre l'effet de serre) ou encore à des enjeux sociaux, comme dans l'Ecole de Chicago

Les villes, un état de crise permanent : perception des enjeux urbains dans les 50 dernières années et apparition des enjeux environnementaux

Dans la revue d'histoire « Vingtième siècle » sur les « villes en crise » (n° 64 – octobre-décembre 1999, p 5-10) l'historienne Danièle Voldman constate « qu'à suivre à la lettre nombre de discours sur les villes française depuis le début du siècle, on a l'impression que celles-ci ont été constamment en » crise « . Dans les années 1910, puis 1920, c'est la crise de croissance des villes mal aménagées ; puis survient celle des lotissements défectueux avant même la récession des années 1930 ; avec la décennie suivante, s'ouvre la crise due à la guerre et à ses destructions, relayée, dès le début des années de paix, par la crise aiguë du logement des années d'expansion ; commence alors la crise entraînée par le choc pétrolier des années 1970 cumulée avec la révolte des usagers ; de crise en crise, on arrive à celle des banlieues, des cités et des grands ensembles des vingt dernières années... Quand la crise s'étale ainsi sur plusieurs décennies, désignant chaque fois des phénomènes bien différents, faut-il se satisfaire d'une terminologie équivoque ? »

Certes non, il est au contraire intéressant de relire les textes des responsables de la gestion urbaine, depuis 1945 jusqu'à aujourd'hui, pour s'apercevoir que cet état de crise permanent recouvre en fait trois périodes, l'une très productiviste d'un cadre construit modernisé, une seconde plus sensible au cadre de vie et concentrant la décision au plus proche des usagers et enfin, plus récemment, une troisième, actuelle, découvrant que cette dispersion des initiatives permet difficilement de prendre en charge des enjeux concernant les grands territoires.

La période de l'après-guerre, la constitution par l'État des villes modernes

Tout de suite après la guerre de 39-45, la reconstruction puis la reconstruction étaient une affaire d'État. En novembre 1944, le Général de Gaulle confie à Raoul Dautry la création d'un ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU). « Quelque 2000 communes sinistrées-1 300 000 logements inhabitables, dont 450 000 totalement détruits...plus encore que par les destructions, la situation était obérée par la longue léthargie de l'activité du bâtiment entre les deux guerres : 56 000 logements construits en 38, contre 360 000 en Grande-Bretagne et 400 000 en Allemagne...sur les 2000 communes astreintes par la législation de

1919-1924 à se doter d'un projet d'aménagement, moins de 300 y étaient parvenues. Jean Giraudoux pouvait dénoncer dans « pleins pouvoirs » l'anarchie et la laideur du développement urbain, alors que les architectes urbanistes français exportaient leur art sur toute la planète ». (in « 35 ans d'urbanisme » : par la Confédération Française pour l'Habitation et l'Urbanisme et Centre de Recherche et de Rencontres d'Urbanisme. Introduction de P.Randet pour la période 1944-1957). Ce fameux « Chef du Service de l'Aménagement National » situe bien les deux axes de la politique du moment : reprendre l'initiative de la production en masse et introduire l'esthétique dans la ville.

Très rapidement, le débat se situe au niveau national avec le livre de François Gravier : « Paris et le désert français » de 1947. Yves Salaün rédige en 1948 un rapport dans lequel « il constate qu'il n'est pas possible d'étudier l'aménagement d'une ville sans se préoccuper de la place qu'elle tient dans l'ensemble du territoire ; il souligne à son tour l'écart entre les régions dépeuplées et les grands centres industriels et préconise une politique d'aménagement national...face au désordre français une politique d'industrialisation décentralisée...de sauvegarde du territoire agricole » (toujours d'après P.Randet chargé de cette politique auprès du ministre Claudius Petit). En 1945 est créée une Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitation chargée de l'Aménagement du territoire, des Grandes Opérations d'Urbanisme Nationale, notamment les grands ports et les centres industriels. Ces projets qui représentent une part importante de la construction sont conduits directement par le ministère avec 14 Urbanistes en Chef. La loi donne à l'État un contrôle important du foncier pour ces grands projets. Le Code de l'Urbanisme (paru le 23.05.54) codifie ces pratiques.

Peu à peu, cependant l'intervention de l'État glisse du « faire directement » au « créer les conditions de la réalisation » en finançant les équipements d'accompagnement. Ce sont les PME (Programmes de Modernisation des Equipements) de 1957. Ils visent l'accompagnement d'un rythme de construction de 300 000 logements par an. L'État crée des sociétés parapubliques qui feront à sa place. C'est dans cette perspective que la CDC (Caisse des Dépôts et Consignation) crée la SCET (Société Centrale d'Aménagement du territoire) qui met au point « l'aménagement concerté », repris dans la LOF de 1967, visant à réaliser avec ces aides des équipements s'intégrant dans des montages d'opérations de plus en plus privées et détachées des initiatives de l'État. Un Ingénieur Général, M. Dupont, élabore une grille d'équipements, publiée dans la revue « Urbanisme », normalisant les équipements que ces aménageurs doivent réaliser : « tant de m² de tel équipement pour 1000 habitants,... » C'est aussi ainsi qu'est créé en 1965 le ministère de l'Equipement, plus centré sur une approche globale de ces voiries et équipements locaux conditionnant l'urbanisation, que sur la construction elle-même. L'activité de ce ministère se résumait, dans le bulletin d'information du ministère de l'Equipement de juin 1966 à « – définir et conduire la politique relative à la maîtrise et l'affectation des sols nécessaires à l'urbanisation et aux déplacements, – réaliser les infrastructures correspondantes ou en contrôler la réalisation, – organiser, financer et contrôler la construction de logements, – assurer l'exploitation des infrastructures et des

moyens de transports ». Cette démultiplication privé/public est aussi liée à l'ampleur de la production. Entre les recensements de 1954 et de 1962 la population urbaine de la France est passée de 25,5 millions d'habitants à 31,3 millions d'habitants soit une augmentation de 23 % en 8 ans et touchant surtout les villes de plus de 100 000 habitants. En 1968, la population urbaine atteignait 34 millions d'habitants, soit 70 % de la population totale de la France. Devant ces phénomènes, le rythme de construction s'est accéléré passant de 115 000 logements en 1953 à 278 000 en 1958 et 422 000 en 1967.

Si la construction glisse du public au privé ou para public, la gestion de l'accompagnement de ces constructions doit être assurée par les collectivités locales. Cela se passe mal. « Les finances locales sont insuffisantes et la prise en considération du coût de fonctionnement des équipements, souvent mal évaluées, vient lourdement grever le budget des collectivités, et cela d'autant plus que dans la plupart des cas les ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) ou les nouveaux quartiers résidentiels s'étendent sur le territoire des communes périphériques qui ne peuvent faire appel aux ressources de la ville-centre qui pourtant est génératrice de l'extension urbaine dont elles subissent les effets. » (in « 35 ans d'urbanisation » : M.Arrou-Vignod pour la période 58-67). Dès lors, la gestion de l'urbanisme est de moins en moins entre les mains de l'État et de plus en plus aspiré par le local. En 1967 est voté la LOF (Loi d'Orientation Foncière) qui introduit les SDAU (schémas d'Agglomération appelés schémas directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme) et les POS (plan d'urbanisme communaux appelés Plans d'Occupation des Sols) gérés conjointement par l'État et les collectivités locales, puis à partir de 1981 par les collectivités locales et l'État (le premier étant celui qui élabore le document, le second celui qui l'approuve en accord avec le premier).

En fait, la préoccupation de l'État est de moins en moins une préoccupation d'aménagement national global (la DATAR se détache de l'urbanisme et l'urbanisme se recentre sur les métropoles à l'échelle des SDAU) qu'un rythme de construction pour chaque ville. Les discours sont éloquents. Le Général de Gaulle déclare en s'appuyant sur le ministre de la Construction Pierre Sudreau, le 24 juillet 1958 : « il s'agit non seulement de construire le plus de logements possible, mais encore de les construire où il faut, dans les conditions qu'il faut, et de les répartir sur le territoire d'une manière qu'il convient au développement de la France toute entière » et celui-ci complète en disant que « nos villes ne sont plus adaptées aux exigences de la vie moderne. Des quartiers entiers de taudis tombent en ruine. La circulation devient de plus en plus difficile ». C'est donc bien à des problèmes locaux de réalisation d'équipements, de confort des logements et de circulation que l'effort national s'attache. Même si le gigantisme parisien est dénoncé, c'est surtout pour dire que les investissements publics doivent aussi être conduits ailleurs pour développer les villes de province.

Cet effort de construction en masse et par des moyens ou des aides publiques apparaît bien dans les chiffres :

- en 1945 on construit 2 000 logements et 1 français sur 2 000 vit dans un logement neuf,

- en 1955 on construit 200 000 logements et 1 français sur 16 vit dans un logement neuf,
- en 1965 on construit 410 000 logements et 1 français sur 5 vit dans un logement neuf,
- en 1975 on construit 500 000 logements et 1 français sur 3 vit dans un logement neuf,

Chiffres de construction

date	HLM	logements aidés	logements non aidés	total
1953	60 200	44 400	15 400	120 000
1954	67 800	73 000	21 200	162 000
1955	84 900	105 000	25 200	215 000
1956	78 300	130 200	22 900	231 400
1957	106 100	145 800	21 800	273 700
1958	111 800	154 400	25 500	291 700
1959	118 000	174 200	28 200	320 400
1960	108 500	176 700	31 300	316 500
1961	103 300	180 600	32 100	316 000
1962	97 500	177 600	33 900	309 000
1963	105 200	191 900	38 900	336 000
1964	119 600	207 300	41 900	368 800
1965	125 700	227 000	58 800	411 500
1966	127 700	201 800	84 700	414 200
1967	137 100	193 100	92 700	422 900
1968	148 500	176 800	85 800	411 110
1969	148 100	181 900	97 000	427 000
1970	155 400	199 600	101 300	456 300
Total				5 803 600

Le tableau montre bien durant ces années, à la fois la montée en nombre globalement de la construction et l'évolution de la part relative de chacun des parcs. En 1999, les chiffres sont bien différents, puisque l'on construit environ 250 000 logements, dont 43 000 PLA-HLM (sur 80 000 programmés), pour plus de la moitié en individuel et hors zones d'aménagement publiques ou gros lotissements. Et même si le logement continue d'être fortement aidé soit directement, soit à travers les défiscalisations, ces aides sont individuelles et ne sont jamais conditionnées par un contrôle public sur leur localisation, donc sur l'urbanisme... Ceci illustre le retrait progressif de l'État de ce champ.

Il est intéressant d'écouter les propos du ministre Sudreau (1958-1962) à l'encontre de bien des idées actuelles : « D'abord l'urbanisme doit se délivrer du complexe médiéval du mur d'enceinte ; le périmètre de l'agglomération reste certes indispensable pour éviter la dispersion anarchique des constructions et modérer la progression des dépenses d'infrastructure, mais il ne doit pas nécessairement, dès qu'il s'agit d'une ville de quelque importance, délimiter un territoire d'un seul tenant ; l'amélioration des

moyens de communication permet de desserrer le dispositif urbain et de le diviser par des zones de pénétration de la campagne ; cette urbanisation discontinue aura pour avantage d'éviter l'empiétement des constructions sur les meilleures terres agricoles, de sauvegarder les terrains maraîchers et les vergers, d'affecter à la construction les sites les mieux exposés, de mettre la nature à la portée des citadins, enfin de faciliter, en la diluant la circulation générale. Le dispositif de la circulation et du stationnement doivent être conçu très largement ; on devra tabler sur l'éventualité prochaine où chaque ménage disposera d'une voiture et ne pas négliger l'hypothèse d'un trafic aérien sur moyenne et courte distance. À la ville devra s'adapter l'automobile. Si de larges voies ouvertes à l'automobile sont nécessaires pour la circulation générale, celle-ci ne doit pas pénétrer dans les quartiers d'habitation... ». (Paris le 8 avril 1960). Une vision un peu idyllique et parfois paradoxale d'un développement urbain basé surtout sur l'automobile (et même sur le transport aérien courte distance).

Mais, à partir de ce moment, on constate une évolution vers la prise en compte de l'urbanisme par le niveau local. On est passé, pour l'État du « faire directement », faire faire par des sociétés parapubliques, à un simple encadrement réglementaire de ce qu'il faut faire par les documents d'urbanisme issus de la Loi d'Orientation Foncière de 1967. Progressivement on s'achemine vers une recherche de « la » solution par la décentralisation et un « État minimum » (ou « État modeste » pour reprendre la formule de Marcel Crozier).

On peut dire que durant cette période de croissance et de modernisation de l'espace urbain et de l'appareil économique français, l'aménagement national du territoire pilotait directement, ou presque, l'urbanisme local, à la fois en lui transmettant les grandes orientations (en particulier l'équilibre Paris-Province), en coordonnant les actions locales et en réalisant les projets localement, suivant les critères de l'époque (esthétique formelle, équipements publics, cohérence transport-urbanisme, industrialisation du bâtiment,...)

1968 : Vive la participation et le local !

En 1968, Robert Lion (directeur de la Construction) disait : « Je ne crois pas beaucoup anticiper en disant que l'issue ne se trouve pas dans la technique ou dans l'architecture, pas plus que dans les concepts d'urbanisme ou dans les aspects financiers, ni même seulement dans la vraie solution qu'il faudra bien un jour apporter aux problèmes fonciers. L'issue est, je pense, dans une réconciliation entre les français et la ville, que tant de critiques si puissamment orchestrées (par exemple autour du thème facile de l'habitat diffus et de la maison individuelle) ont trop souvent opposés ; entre les français et l'urbanisation ; entre les français et – pourquoi ne pas le dire ? – le béton et les HLM ! Les voies et les moyens

de cette réconciliation sont malheureusement peu nombreux. J'en vois deux, qui ont nom décentralisation et participation. C'est en effet, dans la mesure où les élus locaux et les citoyens deviendront véritablement responsables de la cité – toutes les formations politiques en ont aujourd'hui conscience, chacune à sa façon – que ce temps de la réconciliation succédera aux années de l'hésitation ». Les ministres successifs s'engageront dans cette voie du local et du qualitatif. Ainsi M. Albin Chalandon dans la revue *Urbanisme* (n° 125-126 p. 6-8 1971-1972) proposait ses orientations : « – lutte contre le gigantisme, combat contre la congestion et création de multicensurisme, combat contre la ségrégation sociale par la construction d'un parc diversifié, lutte contre l'oubli de l'homme dans les grands ensembles et réhabilitation de la rue ». En novembre 1972, encore plus clairement, M. Olivier Guichard affirmait : « mon objectif est de redonner aux collectivités locales, ainsi qu'à l'ensemble des français, le sentiment que l'urbanisme est une discipline collective qui doit s'exprimer par le droit et exclure tout arbitraire. Le rôle de l'État consiste donc essentiellement dans la phase actuelle à apporter aux collectivités son concours technique ». Il publiait en 1976 son rapport « *Vivre Ensemble* » qui posait les bases de la décentralisation qui devait se traduire concrètement par la loi du 3 mars 1982. En 1977 est créé le FAU (Fond d'Aménagement Urbain). Celui-ci globalise les subventions sectorielles de plusieurs ministères à partir de « *Plans de Référence* » décrivant les projets globaux de collectivités locales, réalisés à leur seule initiative et financées aussi globalement par l'État en échappant aux programmations et critères sectoriels pour se centrer sur une qualité globale de la vie urbaine. La DGF (dotation globale de fonctionnement) le généralise à partir de 1979. La décentralisation apparaît bien alors comme « la » solution aux enjeux urbains, un peu quelle qu'en soient les modalités pratiques. L'urbanisme ne devient pratiquement plus qu'un exercice local. Les documents d'urbanisme issus de la loi de 1967, rapidement (dès que ce n'est plus l'État qui les confectionne) ne sont plus qu'un exercice d'équilibre urbain endogène, interne à leur périmètre et même un simple règlement de construction. Parallèlement les services d'aménagement de l'État (principalement les GEP, groupe d'études et de programmation) des DDE perdent une part importante de leurs effectifs).

« L'Urbanisme est décentralisé et d'initiative locale », répète le directeur de l'Urbanisme Yves Dauge. Même si le Code de l'Urbanisme s'adapte par la loi du 3 juillet 1983 met en place des dispositifs permettant aux services de l'État de jouer le rôle de garant d'un développement urbain équilibré, les lectures les plus minimalistes de ces textes en sont faites.

L'article premier du Code rappelle que les collectivités publiques sont toutes « garantes du patrimoine français » et qu'elles « harmonisent entre elles leurs décisions d'utilisation de l'espace », mais c'est plutôt le terme d'autonomie qui domine. Les articles L. 122-1 et L.123-1 confient le soin à l'État de « porter à la connaissance » de ces collectivités locales « toutes les informations qui leur seraient utiles pour l'établissement de leur document d'urbanisme », cette périphrase est présentée devant les urbanistes comme une volonté d'harmoniser les microvisions territoriales et à l'extérieur comme n'étant que les transmissions de données, et jamais

aucun document n'est venu en préciser officiellement les termes. Le principe affiché était une sorte de négociation « molle » lors de ce « porter à connaissance » et une négociation « dure » lors du contrôle de légalité lorsque le projet de document local est déposé en Préfecture, comme tous les actes des Collectivités Locales, avant son application en cas de débordement de la Loi. La Loi exigeait la gestion économe de l'espace, le droit au logement et à la ville, la diversité sociale... À part pour quelques tracés routiers, le déferé des documents devant les Tribunaux Administratifs ne s'est jamais fait et on a pu constater, après coup, par exemple le doublement de la surface des villes et la montée de la ségrégation sociale.

On peut considérer que l'axiome de cette période était que la somme de bons projets locaux était un projet d'agglomération, régional ou national harmonieux. Ceci était vrai au sens que ce rapprochement de l'initiative du terrain et des habitants concernés, a optimisé certains résultats, en particulier pour ce qui est de la qualité des réalisations, mais inversement les enjeux globaux n'étaient portés par aucune structure.

Il faut aussi bien noter que la croissance, parce qu'elle multipliait les initiatives individuelles et créait une classe moyenne très sensible à des paramètres qualitatifs : qualité des constructions et des espaces, participation aux décisions,..., ne permettait plus une maîtrise de la construction de l'espace par l'acteur unique national. Le ralentissement de la construction et l'atténuation de la situation de crise faisait que le gain lié à la reproduction rapide d'un modèle unique n'était plus nécessaire. L'avis général était que la production par l'État de l'urbain était médiocre, donc qu'il fallait une autre solution. La gestion par le local était donc cette autre solution. Et elle se mettait en place progressivement. La « théorisation » de ce local a commencé en gros avec le rapport Guichard et se concrétise en 1981 avec le programme décentralisateur du nouveau Président de la République de l'époque.

En revanche, les vues d'ensemble de la situation des territoires dérivant vers l'excellence (en excluant) ou vers le déclin (en particulier par manque de moyens) étaient peu ou pas prises en compte. Progressivement aussi la Planification Nationale, qu'elle soit socio-économique (le choix par les partenaires sociaux des grands indicateurs de l'économie) et l'Aménagement du territoire évoluait vers des méthodes de constats ou de grandes corrections interrégionales sans exigences d'emprise sur les territoires urbains. (Sans développer longuement ce point, on peut s'étonner de l'abandon de méthodes de planification centralisée au moment où arrive au pouvoir des gouvernements « socialisants » traditionnellement planificateurs, alors qu'une planification très lourde avait été développée par des gouvernements plutôt « libéraux » depuis la Libération ; il est vrai que le contexte économique n'est plus le même et que l'histoire de l'arrivée au pouvoir des uns et des autres explique peut-être cela). La politique de l'État ne devenait dans ce contexte qu'une politique de « guichets », offrant des aides sectorielles à ceux qui avaient les moyens d'atteindre le guichet. D'autres populations ou d'autres territoires restaient en panne et les indicateurs globaux, de ce que l'on va appeler le Développement Durable, suivis par presque personne.

Ces politiques sont d'autant plus difficiles à concrétiser qu'elles font appel de plus en plus à du « sur mesure » et à de la gestion. Dans son livre « Renouveler l'urbanisme », Jean-Paul Lacaze décrit sa vie professionnelle commencée dans les années 60 en disant qu'il est passé d'un urbanisme de « production » à un urbanisme de « gestion ». Comment une structure d'essence nationale peut-elle avoir une pertinence sur de la gestion locale ?

Prendre en compte le global sans remettre en question l'autonomie du local ?

Les années 1990-1992, ont été des moments de forte interpellation. On peut identifier ces moments de trois façons :

– d'abord, après plus de 10 ans de décentralisation, des écarts visibles apparaissaient entre les territoires au sein d'une même agglomération, ou au sein d'une région, entre l'urbain et le rural, ou entre les régions. Il apparaissait clairement que l'État n'était pas à la hauteur d'un rôle de garant et porteur de péréquations ;

– d'autre part, à la fois le ralentissement de l'économie laissant des populations sur le bord de la route, et l'embellie immobilière des années 85-92 conduisant à une mobilité immobilière extraordinaire de ceux qui le pouvaient, ont mis en lumière des fractures spatiales et sociales importantes dans les espaces urbains ;

– enfin, quelques grandes catastrophes écologiques (inondations, tempêtes, naufrages,...) ont fait apparaître que lorsqu'il y avait une difficulté nationale, la réponse était faible. Le débat sur l'effet se serre est méthodologiquement le plus explicite, parce que des conséquences comme les tempêtes ont une violence médiatique que l'on ne peut ignorer, et pourtant peu de territoires sont près, par exemple à travers la procédure des PDU (Plans de Déplacements Urbains), à remettre en question leur fonctionnement. Beaucoup d'autres phénomènes conduisent discrètement à des dégradations lentes que l'on peut plus attribuer à la fatalité.

Ce n'est que très récemment (à travers la LOADDT du 4 février 1995), parfois critiquée comme un « retour de l'État », que l'on retrouve une volonté de globaliser quelques enjeux nationaux ou régionaux. C'est aussi à travers la procédure de DTA (Directive Territoriale d'Aménagement). Par cette procédure, sur des territoires sensibles, l'État peut globaliser et territorialiser ses enjeux essentiels. Ceci ne s'applique ni à des localisations précises d'équipements, de protection ou d'infrastructure dont d'autres documents peuvent reconnaître l'utilité publique, ni à des consignes diffuses et générales que la loi impose partout par ailleurs dans les documents d'urbanisme. Cet exercice n'a pas pu à ce jour se concrétiser. Certainement cela est dû à l'évolution vers l'autonomie du local et aussi au fait que ces documents qui ambitionnent de prendre en compte les enjeux

d'aménagement du territoire et d'environnement sont encore difficiles à traduire concrètement sur des territoires plus petits sans remettre en cause l'autonomie du local.

On peut dire que cette troisième période est la recherche d'un retour de la liaison entre l'aménagement du territoire national, à travers ces grands enjeux, et l'urbanisme justement décentralisé. Mais, cette articulation peine à se faire.

Il est intéressant de suivre historiquement le cheminement des hommes techniciens et associations de défense de l'environnement qui valorisent ce retour à des approches globales. Ils sont souvent partis d'une défense de la nature généralement antiurbaine et conduite de façon militante localement. Leurs champs se sont très progressivement élargis à la prise en compte d'enjeux qui sont de plus en plus globaux, voir même planétaires comme l'effet de serre.

C'est en tous les cas autour de la même année 1968, et avec les mêmes personnes que démarrent en urbanisme, des actions urbaines qui se concentrent de plus en plus au niveau des communes et des quartiers et que naissent les mouvements écologistes. Le ministère de l'Environnement est créé en 1971. En 1972, les associations sur lesquelles il s'appuie expriment dans les articles 6 et 7 d'une « charte de la nature » qu'il « faut réintroduire la nature dans les villes et qu'il faut maintenir de vastes étendues de nature sauvage et protéger partout la flore et la faune... ».

Les années qui suivent montrent une activité protectrice de l'action publique dans le domaine de l'environnement. En particulier en 1977 pour la montagne, puis la mer et la protection de la nature, les études d'impact,...

Les approches d'environnement ont été conduites parallèlement par les scientifiques. Ce sont les physico-chimistes qui ont travaillé sur la qualité de l'eau et de l'air, les biologistes qui ont parlé de la biodiversité des plantes et des animaux, des sociologues qui ont montré le rapport à cette seconde nature qu'est la ville (après l'Ecole de Chicago). On a pu aussi noter que ces mouvements environnementalistes cristallisaient autour de l'idée de nature toutes les frustrations non explicitées que produit la vie urbaine. On est alors loin d'un discours construit et susceptible d'agir sur la ville. En synthèse des travaux de recherche sur « Ville et Ecologie » (METL et MATE de 92 à 99), Bernard Duhem écrit : « Peut-être peut-on s'avancer sans attendre et dire que ces récits devraient être en tout cas des discours à trois voix : la première serait celle de l'écologue, le spécialiste des populations végétales et animales en milieu urbain ; la seconde serait celle de l'ingénieur des milieux physiques, sensibilisé au fonctionnement écosystémique de la ville ou de la région urbaine ; la troisième serait spécialisée dans les implications sociales des phénomènes physiques et biochimiques, leurs échos dans les représentations, dans les imaginaires collectifs. Ainsi dessiné (comme un trèfle à trois feuilles...), le projet scientifique d'une écologie urbaine reste complexe, très interdisciplinaire... ». On retrouve souvent, dans les procédures du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement cette image du trèfle à

trois feuilles. C'est de plus en plus l'écologie, le social et l'économie autour des principes du développement durable (charte de l'environnement, agenda 21...), avec le principe commun de conduire sur ces trois champs des diagnostics ou évaluations des actions envisagées par des partenaires d'un aménagement local.

« L'environnement urbain » est en tant que discipline scientifique au carrefour de plusieurs disciplines. En tant que mouvement politique et associatif, il couvre encore d'autres champs de préoccupation, en partie contradictoire avec les domaines scientifiques. Lors des « rendez vous de l'arche pour l'écologie urbaine » en 1992, Bernard Barraqué notait que « l'on parle assez facilement de participation des citoyens. Je ne suis pas sûr que si l'on demande aux citoyens quels sont les problèmes d'écologie, ils vont naturellement arriver à voir les problèmes là où ils sont. Un problème aussi grave que le CO₂, l'effet de serre, il n'est pas du tout sûr qu'il vienne à l'esprit des gens ». Dans le même colloque Christian Garnier (AFNE) notait qu'au niveau des citoyens, il faut tenir compte du « NIMBY » (« not in my backyard ») qu'il propose de traduire en français « PPCV » (« pourquoi pas chez le voisin ? »), et chez les élus : « il ne s'agit pas de désigner trois personnes chargées de l'environnement, qui s'occuperont des pots de fleurs, ou même de mesurer les pollutions, alors que pendant ce temps, au niveau du secrétariat général de la mairie, d'autres seront en train de jongler avec des centaines de millions de francs d'investissement ». Il note encore d'autres préoccupations et d'autres logiques dans les grands corps de l'État. Dans le programme « ville et écologie » E. Pasquier et J-Y. Petiteau rappellent aussi toutes les démarches qui consistent à « panser le social par la nature » à travers, par exemple les jardins ouvriers : « un territoire à la fois non institué et végétal, est un territoire d'urbanité pour des citoyens qui vivent l'exclusion...fréquentation vitale d'un deuxième espace, ouverture et respiration du couple, échappatoire à l'enfermement domestique, lien entre familles, copains, ville et origines rurales, voire pour certains, comme déjà évoqué, pratiques alimentaires plus saines et pratiques culinaires plus agréables... ».

Cependant, malgré ces divergences d'appréciation des enjeux et des méthodes, peu à peu, ainsi, il semble se dégager une méthodologie distinguant l'urbanisme avec ses actions locales, spatialisées, conduites au plus près des intéressés et un bilan environnemental évaluatif de ces actions sur des indicateurs à mesurer sur des territoires plus larges (les chercheurs du programme « ville et écologie » P ; Valarié et S. Frangiadakis pour Lyon ont noté les propos de Michel Noir disant que « l'agglomération était le bon échelon pour une politique d'écologie urbaine), jusqu'à la prise en compte de la planète et qui conditionnent le partenariat actif des responsables des échelles sur lesquelles s'exercent les enjeux propres à ces trois secteurs de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Cette convergence des travaux scientifiques et des mouvements sociaux mérite d'être analysée car elle fonde l'analyse des nouveaux enjeux urbains et des méthodes d'action publique sur ces enjeux. Elle permet aussi d'associer les échelles de la sensibilité locales à ces enjeux à des modes d'intervention nécessairement plus globaux et plus larges, dans le

temps et dans l'espace. C'est ce que note Bernard Duhem dans son bilan des travaux de recherche 92-99 sur « ville et écologie » : « Histoire scientifique d'un côté, jalonnée au moins depuis le milieu du XIX^e siècle par les noms d'Haeckel, Tansley, Lindeman, Vidal de la Blache, Reclus, Burgess et Park, plus près de nous de Laborit et Duvignaud, et dans la sphère publique de ce programme par les colloques du CRU en 1978, de Moins en 1991. L'histoire sociale de l'autre, marqué par l'hygiénisme au tournant du XIX^e siècle, continuée avec les effets de l'exode rural et parfois comme à Chicago, de l'immigration, secouée enfin par les travaux du Club de Rome puis de la Commission Bruntland. Ces deux histoires parallèles s'informent mutuellement au point – comme en France depuis 20 ans – de se mélanger quelque peu. Que faire d'autre qu'accepter ce défi quand on voit comment la sensibilité écologique fait bouger la hiérarchie des valeurs dans la société, au point, comme dans les jardins (ouvriers), de défier les valeurs économiques en vigueur ? L'enjeu central de ces efforts scientifiques au cœur du mouvement social consiste peut-être à faciliter, fonder, le passage d'un traitement des symptômes, des désordres (qui conduit à isoler, rejeter) à une action sur les causes, laquelle ne peut se passer d'une compréhension des systèmes à l'intérieur desquels se trouvent les chances de régulations durables ».

Il est alors tentant de reconnaître dans le développement durable le nouveau champ privilégié de l'action publique. Mais ce serait ignorer aussi tout l'acquis de la période précédente où la gestion publique du local a répondu à bon nombre de demandes sociales. L'action publique est alors tendue entre ces deux termes sans que l'un privilégie l'autre ou le hiérarchise (approches « bottom to up » et « up to bottom » dont parle régulièrement Pierre Calame). Il reste cependant un travail d'articulation de ces deux légitimités. Par exemple, on peut s'interroger sur : « comment l'effet de serre peut-il être pris en charge par chaque territoire ? ou dans l'autre sens, comment l'État peut intervenir sur mesure pour aider des opérations sur des sites difficiles ? »

* * *

Durant la période, qui a commencée en 1945, on a constaté l'urgence de la reconstruction et on s'est attaché rapidement à la production en masse de logements et d'aménagement pour s'adapter à une démographie croissante et à une vie économique en pleine mutation.

L'atténuation de l'urgence a privilégié le qualitatif. Celui-ci était mieux géré par le local. Celui-ci est devenu le maître des territoires au point de faire perdre la vigilance des problèmes d'équité entre les territoires et des phénomènes lents qui prenaient naissance sur ces grands territoires. L'action publique s'est adaptée, même au point de presque faire disparaître ses services de veille sur les grands enjeux publics.

Puis, progressivement ces enjeux réapparaissent sous une toute autre forme principalement dans le domaine de l'environnement. Ils sont d'abord esthétisants en réaction contre l'uniformisation de la production

de masse. Mais peu à peu naît une conscience de la nature sous des formes aussi généreuses que floues ; là encore, en réaction par rapport à la ville et à son gigantisme. On pourrait croire alors que les mouvements de défense de l'environnement ne sont porteurs que de réactions qualitatives antiurbaines ancrées dans la gestion locale et microscopique. Ce n'est qu'avec les courants d'écodéveloppement que le mouvement prend plus d'ampleur et se diversifie en s'étendant au social et à l'économique, en n'opposant pas ces deux champs à celui de l'écologie. C'est la naissance du « développement durable ». Il prend alors en charge des enjeux majeurs, souvent liés à de grandes échelles, voire planétaires comme l'effet de serre, et aussi la diversité sociale ou la viabilité des budgets publics, ramenant le débat sur l'urbain à des gouvernances sur de vastes territoires.

Ce constat, sur une période relativement courte, montre le rétrécissement du champ de l'urbanisme, d'un niveau national à celui de la commune, voire du quartier, puis l'émergence d'enjeux nationaux, sans pour autant que la gestion locale perde sa légitimité. La présence de l'État se trouve alors renforcée et concentrée sur ces enjeux de développement durable en particulier à travers une démarche d'aménagement du territoire. L'articulation de ces deux niveaux reste encore à inventer.

La problématique urbaine dans d'autres villes européennes

La situation urbaine paraît mieux maîtrisée dans d'autres pays européens quant à l'étalement urbain et à la cassure entre les différents quartiers des villes. Pourtant, la situation économique et sociale y est globalement la même avec le développement d'une large classe moyenne tertiaisée, une activité agricole employant moins de personnes et une fraction de la population ayant des difficultés sociales ou de travail.

Ces autres pays européens présentent aussi tous des modes d'interventions sur la ville assez proches des méthodes françaises, en particulier pour toutes les interventions publiques. Cependant, on peut y observer des législations et des pratiques légèrement différentes, qui paraissent mieux adaptées au contexte actuel. Il est assez difficile d'en faire un inventaire exhaustif, encore plus difficile de les interpréter et d'en conclure que telle méthode est meilleure que les méthodes françaises. Nous évoquerons seulement ici des « choses vues » dans ces différents pays en pensant qu'elles peuvent éclairer les réflexions et évolutions en cours en France.

Les témoignages qui suivent résultent de visites faites ces dernières années dans ces villes. On évitera les cas atypiques comme Barcelone, Berlin ou Londres qui connaissent de fortes croissances. On considérera surtout des villes en reconversion grâce à une intervention publique forte et originale. (Dans la plupart des cas cités, les expériences ont été visitées lors de rencontres entre des Urbanistes de l'État français et des homologues étrangers)

Manchester, Liverpool et la Ruhr : à la recherche d'une stratégie face à des territoires urbains dégradés

Dans ces trois villes la période de l'entre deux guerres et les années d'après guerre ont été florissantes. Elles donnent toutes l'impression d'un arrêt brutal dans les années 85. Les chantiers navals, les hauts fourneaux se sont arrêtés, tout l'appareil industriel est en friche. Les sols sont pollués. Le passé est un handicap qui impose ses vastes terrains désolés, ses ruines industrielles, ses populations dans la détresse,... La situation économique, qui a créé ce revirement, est présente et ne permet pas le rebond.

Un économiste anglais explique, avec humour que la seule solution pour faire revivre le nord-est de l'Angleterre serait de faire tourner d'un quart de tour l'île pour que sa façade ouest se trouve en face de l'Europe, comme elle l'était sans le début du siècle face à l'Amérique. Cette partie de la Grande Bretagne a sombré avec le Titanic, dernier grand Transatlantique sorti de ses chantiers. Les centres des deux villes anglaises laissent paraître leur gloire passée avec à la fois les palais somptueux des grandes sociétés de commerce qui se dressent avec majesté le long du port et ses rues commerçantes construites dans l'architecture hétéroclites des années 70. On imagine bien ce qu'étaient ces villes industrielles populaires mais actives. Les ren-gaines des « Beatles » traînent dans les caves avec la bière. Mais soudain-tout s'est arrêté. Manchester et Liverpool ont été loin de tout. Les métiers à tisser, les docks, les chantiers navals ont été désertés. Les populations les plus actives et le personnel d'encadrement sont partis dans le sud-est de l'Angleterre, alors en progression économique. Ceux qui sont restés étaient les ouvriers sans qualification. Le chômage devenait structurel.

Le paysage urbain des deux villes devint lugubre avec ses commerces dont la devanture était couverte d'une plaque de contre-plaqué, ses jeunes alcoolisés et la drogue omniprésente. Il est troublant de voir des ensembles d'habitations récents présentés, il y a quelques années dans les revues d'architecture comme étant des opérations exemplaires, et qui ont conservé leurs qualités formelles, rendues dans l'état où on peut les voir à Manchester : les incendies, les tas de seringues, les espaces en ruine et à l'abandon...

Dans un premier temps les villes ont été gérées par des municipalités sociales qui ont cherché à créer des solidarités entre les habitants. Mais peut-on s'entraider quand la situation économique est presque aussi difficile pour tous ? La solidarité nationale (pas très forte dans ces années) n'aurait pas suffi à faire vivre ces territoires qui seraient devenus totalement assistés.

C'est alors qu'est apparue la stratégie « city challenge ». Le gouvernement national a ainsi mis en concurrence les villes du pays en leur proposant une aide importante si elles s'engagent dans un projet ambitieux de reconquête économique et urbaine. Le projet devait être proposé conjointement par le pouvoir politique local, le patronat et les syndicats. Il doit aborder librement, mais aussi de façon transversale tous les domaines économique, social, environnemental, sécuritaire et de santé...

Les projets de Manchester et de Liverpool s'appuient sur le passé en l'exorcisant. On ne passe pas ici son temps à larmoyer sur le passé minier, lainier ou naval. On en fait des musées vivants pour montrer que c'est fini. On tourne la page en misant sur des activités modernes. Et pour cela, on crée des quartiers nouveaux, très forts du point de vue architectural pour attirer des cadres dirigeants d'industries modernes. Ces quartiers sont de véritables petits bijoux, très en rupture avec leur environnement proche, souvent même isolés par des murs. L'image nouvelle est créée aussi par des événements forts tels que la reprises des docks portuaires pour en faire des ports de paissance avec des commerces de luxe, une annexe de la Tate Gallery. L'idée est celle d'une greffe. À partir d'une amorce, avec

la réimplantation de groupes sociaux dynamiques, peu à peu, la vie économique reviendrait et réintégrerait tous les habitants de la ville. Il n'y a pas d'actions publiques isolées et dispersées. L'action publique y est limitée à une dynamique qui associe toujours privé et public. En fait, la vie repart, doucement, mais avec une économie réaliste en particulier fondée sur la présence d'un potentiel humain.

C'est vrai que la technique anglaise est très choquante pour nous quand on voit les quartiers encore abandonnés, sans aide sociale, avec une population délaissée et des espaces dignes d'un temps de guerre. Et ceci, juste à côté de quartiers très modernes. Mais faut-il artificiellement, mais sans espoir, assister ces populations ?

La perspective de la Ruhr est toute autre. Elle privilégie les démarches structurelles lourdes. Celles-ci sont coûteuses. Mais la région de la Rhénanie-Wesphalie est riche. Elle était riche des industries lourdes encore opérationnelles ces dernières années et parmi les meilleures du monde. Les acteurs locaux ont fait le pari d'une reconversion totale tant que cette richesse est encore présente, là où d'autres auraient laissé traîner la situation et cultivé la nostalgie des mines et des hauts fourneaux. Une action foncière publique vigoureuse a été entreprise, achetant en négociant durement les anciens sites industriels, les dépolluant et les remettant sur le marché, pour un usage adapté à une fonction urbaine nouvelle cohérente avec l'environnement et à un prix compatible (donc différent du prix de revient). Un gros travail de repaysagement des sites pollués a été entrepris en engazonnant les terriils, reconstituant les rivières, créant des mouvements de terre. Mais ce travail est ici extensif, dédié au long terme et peu séduisant à court terme. Des gros investissements ont été faits sur les hommes par la formation professionnelle afin de réorienter professionnellement les ouvriers d'âges intermédiaires et mettre à la retraite dans de bonnes conditions les plus âgés. La Ruhr a aussi entrepris une importante démarche de prospective industrielle en établissant de nombreux contacts avec les marchés japonais et américains afin de rénover l'appareil industriel. Le choix de la Ruhr a été brutal, certains ne comprenant pas que l'on abandonne des activités qui étaient extrêmement performantes 10 ou 20 ans plus tôt. Le travail de fond effectué, surtout sur budgets publics, n'est pas toujours spectaculaire et séduisant pour les marchés privés. On constate en particulier que les cadres supérieurs et les bureaux préfèrent se retrouver dans un milieu urbain dense (ici, à Essen, la grande ville située à l'est du bassin minier) que de participer à une reconquête un peu aléatoire. Cependant, la Ruhr a aussi mené des actions spectaculaires faites pour séduire et faire adhérer la population. Des sites industriels ont été transformés en équipements publics, en parcs ou en espaces de spectacle d'une façon extrêmement dynamique. (Ce sont souvent ces images là qui ont été montrées en France, bien qu'étant assez marginales dans la démarche, sans que soit toujours explicité leur montage et la façon dont elle participent à la reconquête des sites). On peut citer une zone d'activités consacrée aux arts graphiques dans la mine Zolverein II, des concerts « pop » dans un site de hauts fourneaux,...

On observe donc deux stratégies de réinvestissement et de renouvellement de tissus économiques et urbains dégradés. Les anglais

comptent plus sur des actions leviers s'appuyant sur des petites opérations exemplaires destinées à entraîner l'initiative privée ; les allemands font un travail public plus extensif en attendant plutôt des retours sur le long terme.

La stratégie commune est d'abord la volonté de renouvellement, sans hésiter devant le caractère brutal de la rupture. Le dispositif a mis plus de temps à se concrétiser à Manchester et Liverpool, mais une visite au musée des industries montre ce qui désormais fait partie d'un passé glorieux mais révolu. (C'est là qu'avaient été réalisées les premières lignes de chemin de fer et les premiers canaux modernes du monde). Dans les deux cas aussi un effort qualitatif a accompagné les efforts structurels pour construire une image de marque valorisante.

La ville de Bilbao a adopté une stratégie assez semblable à celle de Manchester avec l'amorçage d'une démarche à partir du musée Guggenheim implantée au sein d'un espace portuaire dégradé.

Hambourg et Copenhague : des villes qui cherchent la limite de leur extension

Ces cas sont moins connus, parce que moins spectaculaires, mais au moins aussi performants. Dans les deux cas, on constate une stratégie de réalisation d'une ville compacte et agréable. (Le mot compact fait peur en France et paraît s'opposer à agréable). Cependant les deux villes ont deux stratégies très différentes.

À Copenhague, on a le sentiment très fort d'une volonté de protéger l'espace naturel et rural périphérique. Et pourtant, la ville se trouve au sein d'un territoire d'habitat rural dispersé, sans relief ni vallées pouvant constituer des limites physiques naturelles à la ville. Les limites de la ville sont marquées par des parcs et ces étranges lotissements de jardins de loisirs que l'on trouve dans les pays du nord. Copenhague a augmenté sa population depuis 20 ans sans augmenter sa surface. Le stationnement central est fixé à un prix qui le rend pratiquement inaccessible et correspond à un véritable péage urbain. Le bâti n'est pas particulièrement attrayant, il est cher, et il y a de nombreux quartiers où la population immigrée est très présente. Quels sont alors les secrets de la ville pour retenir ses habitants et éviter la dispersion ? D'abord, il y a une très forte contrainte sur les terrains constructibles de la périphérie. Ils sont soumis à des documents d'urbanisme d'agglomération très stricts et sont lourdement taxés. Les propriétaires n'ont d'intérêt à les rendre constructibles que s'ils peuvent être rapidement construits et si un programme dense s'y implante. La pression d'une forte demande urbaine semble aussi pousser à un renouvellement urbain continu, pas forcément luxueux, mais dense et correct. Les alternatives à une construction « en ville » n'existent que dans des villes très éloignées. En contrepartie la ville a de nombreux parcs et des équipements publics de proximité

très attrayants. La ville donne l'impression d'un projet urbain clair (on peut aussi appeler cela un « modèle » tant tous les éléments qui y concourent font système), appuyé sur des moyens publics, réglementaires et financiers, bien ciblés et auquel adhère la totalité de la population.

L'ensemble montre un niveau de vie élevé, centré en grande partie sur des moyens collectifs. En complément de l'urbanisme décrit ci-dessus, le réseau routier est minimal, soigné mais inadapté à la vitesse (les vitesses maximales sont scrupuleusement respectées). La présence d'équipements sociaux et commerciaux de petite taille (autre élément du modèle) et largement répartis ne justifie pas de se déplacer. D'ailleurs le tiers des déplacements se fait en vélos, un autre tiers en transports collectifs. Toutes les catégories sociales utilisent des vélos, on trouve des vélos-caddies (vélos que l'on libère avec une pièce de 10 F, 1 € et que l'on remet à un autre emplacement en récupérant sa pièce) d'un look particulier à chaque coin de rue. Le pays est plat mais les intempéries ne doivent pas rendre ce mode de déplacement toujours très confortable.

Hambourg correspond à un autre « modèle ». On ne peut pas dire que la ville soit dense, le centre est occupé par un vaste lac et des canaux que personne n'a songé à combler (il y a plus de ponts à Hambourg qu'à Venise !) et les quartiers périphériques sont constitués de villas luxueuses (Hambourg accueille le plus grand nombre de milliardaires d'Europe) et de petits collectifs. L'espace hypercentral regroupe des immeubles de bureaux que la ville a limité à R + 6 (les entreprises locales ont admis cette contrainte). Et, cependant c'est une ville regroupée de façon très compacte autour de ses transports collectifs et de pôles de banlieue très attractifs dissuadant d'aller au centre. La pression foncière à Hambourg est importante : c'est la deuxième ville d'Allemagne et sa position de porte de l'ex-Allemagne de l'Est la rend très attractive. Sa croissance est très forte.

Les ingrédients de ce modèle sont d'abord une forte gouvernance. Hambourg est une ville-Land au territoire assez réduit. Elle entend contenir son extension sur son territoire. C'est aussi le respect strict et permanent d'espaces naturels internes à la ville : le fleuve immense, l'Elbe, les lacs, les parcs et les forêts. La multipolarité avec des noyaux forts fait de ces pôles de véritables villes dont la densité sans être très forte est très supérieure à celle de nos banlieues. Cette multipolarité est rendue possible par une planification stricte autour d'un excellent réseau de RER et quelques règles telles que celles relatives aux implantations commerciales et au logement social. Pour le commerce, il est interdit à Hambourg d'implanter en périphérie proche des autoroutes des centres commerciaux vendant des produits qui peuvent être portés à la main en transport en commun (L'implantation d'un IKEA a dû se faire en séparant le rayon canapés et armoires du rayon bougies et couverts, lequel a dû revenir en ville). Pour ce qui est du logement social, le système est la généralisation de l'aide à la personne, avec des logements qui peuvent en bénéficier, dispersés dans l'ensemble des opérations et monté par n'importe quel promoteur privé avec des aides publiques (par opposition à nos quartiers d'habitat social très spécialisés, en fait assez peu denses et qui faisant le vide autour d'eux contribuent à la dédensification des banlieues).

On peut aussi noter la politique fédérale autoroutière. Se situant au dessus des Lands et a fortiori des villes, le Bund (l'État) responsable de ce réseau part du principe qu'il relie des territoires mais ne dessert pas des quartiers de ville. Hambourg est à la croisée des autoroutes rejoignant Berlin dans un sens ou reliant l'Europe de l'ouest aux pays scandinaves. Mais celui qui transite à travers la ville ne la voit pas, les piquages sont interdits et les relations ne peuvent se faire avec la ville que par des voies locales, elles-mêmes inconstructibles. Ces autoroutes ne génèrent pas une urbanisation périphérique.

Il en résulte une ville que certains pourraient trouver un peu terne, car il n'y a pas de grands gestes architecturaux, mais agréable à vivre et très équilibrée. Prochainement un aérotrain rejoindra les centres de Hambourg et de Berlin et la ville fait beaucoup d'efforts pour que la périurbanisation ne déborde pas les frontières du Land, malgré la pression qui commence à se faire sentir avec des extensions urbanisations sur la Basse Saxe, Land entourant Hambourg, constitué d'une plaine agricole infinie.

Ces deux villes, dans leur diversité montrent bien que le contrôle de la dispersion urbaine est la réponse à un « modèle » ; celui-ci est aussi la réponse à un mode de vie pris en charge dans tous ses aspects : l'habitat, le travail, les loisirs, les achats,... L'initiative en est publique, mais elle ne peut aboutir que si les structures privées y adhèrent. Il faut donc que les projets de ville soient débattus avec les habitants, les entreprises, et les institutions qui réalisent la ville. Un simple plan d'urbanisme ne suffit pas, il faut y superposer des réglementations particulières (commerce, autoroutes), des fiscalités, des financements et des partenariats publics et privés.

On peut retenir comme autre règle, plus modeste, le soin apporté aux détails ; détails fonctionnels, entretien de la voirie, des trottoirs, des parcs et des bâtiments. Là, nul grand geste historique ou contemporain (ce qui ne veut pas dire que les châteaux et monuments historiques soient négligés), mais on constate dans ces villes un peu de qualité partout. On retrouvera cette règle à Budapest. On ressent un respect de l'échelle du piéton et du cycliste (notation faisant pendant aux constats sur l'état de nos trottoirs ou des « marches » sur les pistes cyclables françaises, même quand elles sont récentes, prouvant que ceux qui les ont construites ne les ont jamais utilisées !)

Naples et Cardiff : travailler avec l'Europe malgré tout

Là encore on rencontre des villes sinistrées, riches de leur passé ou de leur folklore. Sur Naples plane l'ombre du Vésuve, de Pompéi et de la Camora ; à Cardiff on se rappelle du marquis de Bute (l'homme le plus riche du monde avant 1914), de son architecte moyenâgeux William

Burges, de ses mines et l'on s'attend à surprendre au coin de la rue l'orchestre des « virtuoses » ou les clameurs montant de l'Amstel Park (de rugby). Ce n'est pourtant pas là que bât le cœur bien éloigné de l'Europe. (Sur la route qui va de Naples à Rome un panneau indique « ici commence l'Europe » ! et Cardiff se trouve au delà du viaduc franchissant la Severn : péage à 500 FF). Dans les deux villes, ni la situation géographique, ni l'arrière pays ne fournissent les éléments d'une vocation très active. Le site de Naples est enclavé et très contraint par les risques de tremblements de terre et d'irruptions volcaniques. Celui de Cardiff est adossé à une montagne très pentue consacrée à l'infini aux moutons. Les populations très pauvres ont donné des images fortes aux cinéastes. En clair, le développement endogène était très compromis.

Dans les deux cas, les villes ont entrepris un partenariat avec l'Europe afin de retrouver un développement. Elles ont élaborées un projet à la fois qualitatif, urbain et économique.

Naples par exemple n'avait pratiquement aucun contact avec la mer. Les touristes qui y passaient pour visiter Pompéi ne s'y arrêtaient pas, de peur de se faire cambrioler et aussi parce qu'ils pensent qu'il n'y avait rien à voir en ville. Ils rejoignaient Capri, Sorrente et les plages du sud. Le port en ruine créait un barrage entre la ville et la mer. Les vieux palais du centre ville étaient dans un état lamentable et ce centre avait des allures de coupe-gorge. Dans les années 80 un grand projet urbain dessiné par un grand architecte japonais s'est posé au milieu des terrains portuaires, mais la greffe n'a pas pris.

Le nouveau Maire a conçu un projet de reconquête des bords de mer accompagnant des projets immobiliers résidentiels et d'entreprises. La pauvreté locale ne lui donnait pas les moyens de sa réalisation. Une contractualisation avec l'Europe a permis le démarrage d'une opération qui peu à peu s'inscrit dans son territoire géographique et humain.

À Cardiff aussi un projet ambitieux de reconquête de la baie a été élaboré. Il part du constat de la qualité du site, d'un patrimoine immobilier extraordinaire venant des heures de gloire des lainières et des mines autour du port. La baie doit devenir un grand lac d'eau douce et retenir dans son site les fonctions dynamiques qui font une ville. Un sommet européen s'y est tenu.

Le tourisme dans ces deux sites a aussi une fonction d'amorçage du processus. Tous les ingrédients sont utilisés, y compris ceux qui retracent le passé dramatique ou industriel.

Ces deux expériences bien engagées n'ont pas encore abouti, mais elle témoignent bien du fait que le redémarrage de sites en déclin ne peut pas se faire uniquement avec des dynamiques locales, qu'il faut trouver des partenaires exogènes. Si ceux-ci y participent, c'est aussi qu'il y a quelque chose à gagner à terme. C'est non seulement le fait que ces territoires ne restent pas à charge, mais aussi qu'ils peuvent, même assez rapidement être porteur de créativité, et peut-être prendre le relais d'actuels sites bien portant qui demain seront peut-être moins bien positionnés. Au sein

d'une agglomération, on peut trouver la même solidarité entre ceux qui portent la richesse d'aujourd'hui et ceux qui abritent le potentiel de demain.

Rome : peut-on être un musée vivant ?

Peut-on faire de l'urbanisme à Rome ? N'est-on pas dans un magasin de porcelaines historiques où Fellini nous a montré que le moindre trou contient un trésor qui se détruira dès sa mise à l'air ? Ce cas est instructif sur l'apparente contradiction entre la protection des monuments historiques et le développement durable. L'arrivée à Rome d'une jeune municipalité (verte) et l'élan créé par le Jubilé catholique conduisait à « faire quelque chose ».

Dans les décennies passées, l'urbanisme romain a consisté à protéger les monuments et le paysages qui ont fait l'histoire de Rome. Le projet était celui d'une ville dense sans banlieue pavillonnaire. La contrainte réglementaire a bien fonctionné dans le sens du refus de beaucoup de projets. En revanche, les environs de Rome se sont couverts de constructions clandestines et les règlements d'urbanisme ont été totalement débordés.

La situation ne pouvait plus durer. Elle a montré qu'un projet élaboré uniquement sur une base réglementaire, négative, est intenable.

Pour les fêtes du Jubilé un effort particulier a été fait sur le centre historique. Les espaces publics ont été vidés de leurs voitures, les moindres monuments ont été entretenus et réhabilités. À la fois peu de choses ont apparemment changé, mais au fond une sorte de retour en arrière a donné beaucoup de qualités à l'espace et au décor. Il est intéressant de noter que seules les rives du Tibre sont restées à l'écart de ces travaux. Faut-il y voir le fait que le fleuve n'étant pas un monument architectural historique, il n'y aurait rien à en dire ? Cela montre que des approches plus urbaines sont parfois en contradiction avec les approches architecturales et historiques. Le Tibre aurait pu être un formidable trait d'union paysagé dans la ville, pouvant aussi être le support d'un trafic de bateaux mouche qui auraient avec profit allégé la circulation automobile.

Ce qui est aussi notable c'est que pour faire aboutir cette réhabilitation du centre à l'occasion du Jubilé, il a fallu réunir les services de l'État, de la Région, de la municipalité, les cardinaux du Vatican dans une structure de « gouvernance » spécifique. Cette structure s'est occupée de transport des touristes, de leur hébergement, de circulation, d'horaires de festivités, et aussi d'aménagement de la ville. Cette structure semble survivre à l'événement et prendre en charge d'autres problèmes urbains. On s'est aperçu que cette réhabilitation du centre y avait attiré des groupes sociaux beaucoup plus aisés et chassé les plus modestes. Le « beau » n'est pas forcément le synonyme du « bien ». Il faut donc gérer cette situation sur l'ensemble de la ville. Une friche industrielle publique (centrale

gazière) s'est libérée au sud du centre. C'est une opportunité. Par un réflexe de « conservation historique avancée », les gazomètres ont été transformés en sculpture et le beau bâtiment de la salle des machines est devenu un musée d'antiques posées entre les cuves d'acier. Cette démarche purement publique s'enchaîne naturellement avec d'autres opérations immobilières publiques et privées.

Les urbanistes de Rome ont alors réalisé (en associant les partenaires déjà mobilisés) un nouveau schéma directeur. Celui-ci est intéressant et découle des constatés faits ci-dessus. Il comporte un volet régalié protégeant de façon pratiquement définitive les espaces naturels, ruraux et paysagers et les sites historiques. Un autre volet décrit 33 sites de projet. Pour chacun, une fiche explicite l'essentiel de ce projet. Parfois c'est un projet très dessiné s'il est très localisé et se situe dans un site fortement historique. D'autres fois, ce n'est qu'une intention ou encore une promesse de partenariat politique ou financier pour faire aboutir un projet immobilier ambitieux et difficile. Par exemple, se pose le problème du retour d'un habitat social dans le centre-ville. Cette méthode simple, opportuniste, n'est pas très orthodoxe sur le plan juridique mais paraît bien illustrer ce que pourrait être l'avenir de la planification territoriale en Europe. Il est très proche de ce que les responsables de villes françaises souhaiteraient et cherchent à faire entrer dans le carcan un peu rigide des documents juridiques actuels.

Cet exemple montre comment une approche très sectorielle comme la protection des monuments historiques conduit à se poser les questions de la qualité urbaine, qui elle-même conduit à des montages économiques et sociaux d'opérations.

Budapest : vivre sans voitures

Cette ville de l'Est n'est jamais évoquée dans les exposés d'urbanisme. Son site est remarquable et son patrimoine architectural éblouissant même s'il est un peu vétuste car il s'est endormi avec la belle et bougeante Sissi.

C'est une ville qui se réveille, capitale d'un pays qui pourrait être parmi les pays de l'est l'un des premiers à entrer dans l'Europe.

La ville explose. On y voit très sensiblement la présence d'une nouvelle classe d'affaires utilisant des voitures très voyantes et dont les maisons en forme de petits palais dérisoires créent des banlieues au delà de la ceinture des grands ensembles soviétiques dans les collines qui entourent la ville.

C'était cependant jusqu'à présent une ville désuète mais relativement moderne qui peut donner l'image de ce que serait une ville occidentale demain si la motorisation individuelle était atténuée. D'abord, on est frappé par la densité des transports en commun. Ils offrent une facilité

et une rapidité de déplacements qui font qu'un ménage qui ne possède pas de voiture peut avoir une mobilité équivalente à celui qui en a une, et cela pour tous les membres de la famille. La qualité des transports en commun est exponentielle par rapport à son offre, par ce que plus ces transports sont denses, plus ils sont fréquents, sûrs et permettent de se rendre partout. L'atmosphère des rues et des boulevards, malgré la densité urbaine, est très séduisante car ils sont surtout animés par les piétons.

Il est aussi très frappant de voir à quel point la ville s'adapte à l'absence de voitures. Le commerce est fractionné, à proximité des domiciles. Les équipements sont aussi disséminés. Ce qui est le plus notable, ce sont les espaces de loisirs présents partout dans la ville. Traditionnellement, cette ancienne ville d'eau romaine comportait des bains qui sont devenus autant de piscines, bains, jacusis, où l'on se rend sans accomplir de grands trajets. Les parcs publics sont omniprésents dans la ville, ils accueillent des concerts, des cirques, des zoos, des musées d'une grande qualité (ce qui répond aussi à des lieux symboliques témoins d'une grande fierté nationale). Au milieu du Danube, l'île Sainte Marguerite permet toute sorte d'activités sportives où se retrouvent tous les âges. Les collines qui entourent la ville, jusqu'à présent exemptes de constructions sont aussi des lieux de détente. Des bateaux partent du centre pour rejoindre des petites villes touristiques le long du Danube jusqu'à Vienne située à 150 km.

Malheureusement, avec l'occidentalisation, progressivement, on constate que les berges deviennent des autoroutes, que les collines sont couvertes de lotissements que seules les voitures atteignent, que toutes les enseignes d'hypermarchés s'implantent loin du centre. Cela permet de mesurer la limite de ce que l'on peut considérer au départ comme un progrès. En France, le tramway est de retour, mais Budapest montre encore mieux ce qu'est, au delà de l'aspect brinquebalant des voitures du tramway de Budapest, une ville où la qualité est liée à la densité d'un réseau de transport urbain.

Bibliographie

La bibliographie qui suit est classée par dossiers thématiques. Les titres ne sont pas référencés au texte. Les documents cités cependant illustrent les raisonnements tenus. Chaque chapitre est ainsi complété par une littérature assez dispersée entre des documents généralistes, des documents plus techniques issus des administrations centrales et des documents plus confidentiels issus du terrain, de chercheurs ou de chargés d'études qui souvent de façon isolée initient de nouvelles approches urbaines.

Documents généraux

- 4D Michel Mousel ; Jean-Pierre Piéchaud 4D, « Les villes françaises et le développement durable. Note de réflexion. Dossiers et débats pour le développement durable » 17.p+rapport de synthèse. mars 1996
- Ascher François Ascher. « Métapolis ou l'avenir des villes ». Editions Odile Jacob. 345.p. 1995
- Brams Lucien Brams, Guy Loinger, Les territoires du futur. Editions de l'aube. 1993
- Goux-Baudiment Fabienne Goux-Baudiment, « Donner du futur aux territoires, guide de prospective territoriale à l'usage des acteurs locaux ». Edition : CERTU septembre 2000. 276 p.
- Bailly Jean-Paul Bailly. « Prospective et décision publique, projet d'avis présenté au nom de la commission spéciale du Plan ». 27+127.p
- Baraqué Bernard Baraqué. « Une perspective historique sur l'écologie urbaine ». Métropolis n° 64-65. 1984
- Baraqué Bernard Baraqué et Jacques Theys, « Les politiques d'environnement, évaluation de la première génération », 1971-1995. Editions recherches 392 p

Wachter	Serge Wachter, Notes du centre de prospective et de veille scientifique n° 8, « Les politiques territoriales en question » sept 97
Commissariat général du plan	« Rapport sur les perspectives générales de la France », Territoires fev 2000
Berdoulay	Vincent Berdoulay, Montserrat Morales, Olivier Soubeyran, « Ville, diversité écologique et effets rhétoriques ». UMR 5603, CNRS et Université de Pau. Programme de recherche « Ecologie urbaine » Plan Urbain et SRAE du ministère de l'environnement novembre 1995.178.P
Bontemps	Philippe Bontemps et Gilles Rotillon, « Economie de l'environnement ». Collection « repères » La découverte. novembre 1998
Roncayolo	Marcel Roncayolo, « La ville et ses territoires ». 1982 Folio essais 139
Brundtland	Brundtland. rapport, « Notre avenir à tous ». Nations unies. Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Montréal. Les Editions du fleuve.1988
Brunet	Geneviève Brunet-Jolivald.CDU.DGUHC. « Villes et développement durable ». Dossier documentaire. 94.p
Camagni	R.Camagni, M.C.Gibelli. « Développement urbain durable. Quatre métropoles européennes ». Edition de l'Aube
Comité 21	Comité 21. « Le développement durable ? 21 entrées, 75 initiatives concrètes en France ». Assises nationales du développement durable, Paris, 16 et 17 décembre 1996
Commission française pour le développement durable Christian Brodhag	Commission Française du Développement Durable, « Contribution au débat national. Eléments de bilan ». rapport 1996
Davis	Mike Davis. « City of Quartz. La ville du futur »
Documentation	« La planète entre nos mains », la Documentation Française. 1994.Engagement de Curitiba pour un développement viable
Duhem	Bernard Duhem, Jean-Claude Lévy, « Programme Ecologie Urbaine ». Plan Urbain, SRAE.

- Emelianoff Cyria Emelianoff, « La ville durable, état des lieux en Europe et prospective ». Centre de biogéographie-écologie. UMR180CNRS.Ecole normale supérieure de Fontenay Saint Cloud. pour ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement SRAE septembre 98. 363.p
- Garnier Christian Garnier et Philippe Mirenowicz in Métropolis n° 64-65 1984 « Ecologie Urbaine I. : les nouveaux savoirs sur la ville ».127.p
- Garnier Christian Garnier. « Ecologie urbaine ou environnement urbain ? » 1994
- Genestier Philippe Genestier, « Contrainte écologique et développement durable », in 1996 « Vers un nouvel Urbanisme. Faire la ville, comment ? pour qui ? » La documentation Française
- Godard Olivier Godard, « Le développement durable et le devenir des villes ». Bonnes intentions et fausses bonnes idées.1996.p.29-35.
- ICLEI.Charte d'Aalborg « Charte d'Aalborg, Aix-en-Provence, Arcueil, Avignon, Grenoble, Issy-les-Moulineaux, Langueux (Bretagne), Lille (ville et communauté urbaine), Montpellier, Montreuil, Saint Jean de la Ruelle, Strasbourg, Wickerschwihr ».
- la Rochelle « Colloque de la Rochelle : Villes du XXI siècle. Entre ville et métropoles, rupture de continuités ». résumés. 19 au 21 octobre 98. 142.p
- Lacaze Jean-Paul Lacaze : « Rapport sur le développement durable et les métiers de l'environnement ». groupe de travail de la 5^e section du CGPC juin95.78
- Landrieu Josée Landrieu, « Les pratiques de l'aménagement vues à travers le concept de développement durable ». Avril 93 METL-DAEI
- Landrieu Josée Landrieu. Repères prospectifs n° 45 « Les pouvoirs publics et le devoir de précaution ».DAEI. Mission Prospective. mai 97. 44.p
- Sachs Ignacy Sachs. « L'écodéveloppement. Stratégies de transition vers le XXI^e siècle ». Paris.Syros. 120.P. 1993
- Ecole Nationale d'Administration « La réforme de l'État ». Tomes 1 et 2. La documentation Française. Promotion Valmy 1996-1998.Sep-tembre 1999

Rouxel Rist	Françoise Rouxel et Dominique Rist, « Le développement durable, approche méthodologique dans les diagnostic territoriaux ». Collection du CERTU dossier 105 sept 2000
Nédialka Sougareva	« Villes durables européennes ». Rencontres professionnelles. Hôtel du Grand Lyon. Vendredi 26 Avril 1996
Jean-Marie Butikofer	« Les rendez-vous de l'Arche pour l'écologie urbaine ». Service Technique de l'Urbanisme. Octobre 1992 à Janvier 1993
Jean-Marie Poutrel	« Etude prospective de la demande » environnement « et sa traduction en termes scientifiques et techniques à des fins de programmation de la recherche et du développement ». CDC Consultants et BIPE Conseil Décembre 1997. Rapport, Etude Bibliographique, De la science autrement. Les représentations du grand public en matière d'environnement dans une perspective moyen-long terme
Jacques Theys	« Développement durable Villes et Territoires, innover et décloisonner pour anticiper les ruptures ». Notes du centre de prospective et de veille scientifique n° 13 ministère de l'Equipement DRAST janvier 2000
MATE-IFEN	« Données économiques de l'environnement, rapport à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement ». ministère de l'Environnement, Institut Français de l'Environnement. La documentation Française. Edition 1999
Institut de la décentralisation	« La décentralisation en France » 1996. La découverte
Bernard Duhem Ann Caroll Werquin	« Ville et Ecologie, bilan d'un programme de recherche (1992-1999) » ministère de l'Equipement DGHUC-PUCA, ministère de l'Environnement DGAD-DNP
MATE	« Les outils et les démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux ». Dossier documentaire 2000. Tome I et II. Mars 2000. Mate
MATE	« Villes et développement durable, des expériences à échanger ». Tome 1, juin 1998, Tome 2, février 2000
DRAST	« Scénario de développement durable pour la France, le contexte tendanciel et les marges de manœuvre à l'horizon 2000 ». Centre de prospective et de veille technologique du ministère de l'Equipement. Novembre 1998

- Cabagni Robert Cabagni, « Forme urbaine et développement durable, une analyse internationale comparée des stratégies d'aménagement et d'urbanisme ». DATAR 1996
- Allègre Claude Allègre, « Ecologie des villes, écologie des champs ». Fayard, le temps des sciences 1993
- MATE « Le développement durable, une autre politique pour les territoires ? » Définition pratique, mise en œuvre, Chartes de Pays, Contrat d'agglomération et agenda 21 local. Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement. RARE
- Préel
Cavallier
Renard « Vivre la ville, regards pour un débat », Bernard Préel, Georges Cavallier, Vincent Renard. CDC. Colloque à l'UNESCO 19.01 1999
- DATAR « Aménager la France en 2020, mettre les territoires en mouvement ». DATAR 2000. La Documentation Française.
- MATE « L'état de l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes ». MATE, sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable. Juin 99
- Ifen « Chiffres-clefs de l'environnement ». 1999
- Wolfgang Sachs « Le développement est un concept du passé » in « le Monde » du 27.06.00
- Daniel Béhar
Philippe Méjean « Evaluation finale de l'opération, sites témoins des contrats d'agglomération » Paris le 22 juin 2000
- TETRA Hervé Huntzinger, Serge Brunet, « Evaluation de la politique de soutien aux projets d'agglomération du Conseil Régional Nord-Pas de Calais » Fév 2000
- Fritzof Capra « L'impasse économique »
- Hannape Odile Hannape, « ville, densités urbaines et développement durable ». Séminaire des 14 et 15 octobre 1999 MATE
- Barnier
Carole Tucoulet Véronique Barnier, Carole Tucoulet, « Ville et environnement, de l'écologie urbaine à la ville durable » dossiers rassemblés. Collection Problèmes politiques et sociaux n° 829 29 octobre 1999 La documentation française
- Marchand Bernard Marchand, « Paris, histoire d'une ville XIX, XX siècle » 1993 Points. Histoire
- Cantal-Dupart « Merci la ville », Michel Cantal-Dupart. Investigations. Le castor Astral 1998

- DEXIA – MATE « Le guide du développement durable » janvier 2000
- Quin
Jeannot Claude Quin et Gilles Jeannot, Un service public pour les Européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence. METL. La documentation française. 1997

Bibliographie relative aux dossiers

Évolutions sociales, évolutions urbaines et des opinions publiques

- DATAR « Aménagement du territoire et recensement de la population en 1999 » 31.12.99
- Achille Weinberg « La France en Mutation » numéro hors série de la revue « Sciences Humaines » n° 26 septembre-octobre 1999
- Jacques Donzelot « Face à l'exclusion, le modèle français ». Société. Editions Esprit. 1991
- Zygmunt Bauman « les identités communautaires visent à conjurer les angoisses individuelles » in « Le Monde » du 23 mai 2000. Université de tous les savoirs.
- Louis Chauvel « La dynamique générationnelle des inégalités est préoccupante » in « Le Monde » du 30 mai 2000. Université de tous les savoirs.
- ANIL « Logement et instabilité familiale » études janvier 2000 Agence nationale de l'information pour le logement
- Donzelot Jacques Donzelot, « Face à l'Exclusion, le modèle français ». Editions Esprit Mai 91. 224 p.
- Michel Wieviorka « Violence en France » Editions du Seuil 2000
- Robert Philippe Robert, Marie-Lys Pottier CNRS. Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP), « Sur l'insécurité et la délinquance ». 15.p
- Serge Paugam « L'exclusion, l'état des savoirs », ouvrage collectif dirigé par Serge Paugam. Editions la découverte/textes à l'appui
- Jean-Claude Guillebaud « La tyrannie du plaisir ». Collection Points Seuil
- Esterle-Hedibel « La bande, le risque et l'accident », Maryse Esterle-Hedibel L'Harmattan
- Robert Castel. « Métamorphose de la question sociale, une chronique du salariat ». Fayard 1995

- Pessis-Pasternak « Le social et les paradoxe du chaos », Entretiens. 1996 Desclée de Brower
- Bauer « Un urbanisme pour les maisons », Gérard Bauer Coll. 10-18 1293. 1979
- Bonvalet Catherine Bonvalet, « Cycle de vie et changements urbains en Région Parisienne. Histoire résidentielle d'une génération ». INED. Juin 1998 recherche CNAF, DREIF, MELATT
- Body-Gendrot
Le Genneec Sophie Body-Gendrot, Nicole Le Genneec, « Mission sur les violences urbaines ». La documentation française. Septembre 1998
- Wieviorka Michel Wieviorka, « Violence en France ». Edition du Seuil
- Chauvel Louis Chauvel, « La dynamique générationnelle des inégalités est préoccupante » in « Le Monde » du 30.05 2000. Université de tous les savoirs.
- Louchard Philippe Louchard, « Le défi de l'âge : les conséquences du vieillissement de la population ». 2 volumes IAURIF Philippe Louchard 1998-1999
- Denieul François Denieul, « Internet et les sept piliers du XXI siècle, concepts clefs pour la nouvelle économie ». Connaissance partagée Editions. Septembre 1999. 304 p.
- Ascher François Ascher. « Villes, le paradoxe des télécommunications ».in Libération du 05.06.98

Loisirs

- Chazalette
Monjon Christine Monjon, Andrée Chazalette, « Les communes rurales face aux pratiques de loisirs des urbains ». Lyon Groupe de Sociologie Urbaine 02.79
- ministère du
Tourisme « Note sur les espaces de loisirs péri-urbains » Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de l'Espace Rural
- Parcs naturels
régionaux Magazine n° 38 février 2000 p. 7 « Parcs et Villes, Quelle dynamique pour l'avenir ? » et actes du Colloque tenu en Corse
- Guérin Jean-Paul « Ville, environnement et intégration sociale. Des rapports à la nature et aux loisirs dans l'agglomération grenobloise ». Laboratoire de la Montagne Alpine CNRS – Université de Grenoble I

Pociello
Corneloup Christian Pociello, Jean Corneloup, « Recherches sur les idéologies de la nature dans les pratiques sportives » écologiques « des citoyens, exemple des grimpeurs parisiens dans la forêt de Fontainebleau » oct 93 Université de Paris Sud-Orsay, ministère de l'Environnement SRETIE

Transformations de l'activité économique et de l'emploi

- Dominique Taddéi
Benjamin Coriat « Made in France, l'industrie française dans la compétition mondiale » Livre de Poche biblio essais 4169 1993
- Vincent Gollain
Alain Sallez « Emplois et Territoires en Ile de France ». Ouvrage collectif. Editions de l'aube. 1999
- Loïc Bouvard
Pierre Calame « Le dialogue des entreprises et du Territoire, propositions pour une politique ». Fondation pour le progrès de l'homme document de travail n° 5 mars 1998
- Evelyne Perrin
PUCA
Nicole Roussier
IREPD, CNRS « Ville et emploi, enseignements d'un programme de recherche » 2001 plus... synthèses et recherches. Centre de prospective et de veille scientifique ministère de l'Équipement. Juin 2000 (également des mêmes autrices sur le même sujet « Villes et emploi, le territoire au cœur des nouvelles formes de travail » éditions de l'aube 2000
- Dunkerque « Actes de la rencontre européenne de Dunkerque, Villes industrielles et développement durable » 13-14 novembre 97
- Haentjens Jean Haentjens. « Stratégies urbaines et stratégies d'entreprises ». futuribles mars 98
- Lévêque F.Lévêque. « Instruments économiques et ville soutenable ». CERNA Centre d'Economie Industrielle. Communication au colloque Villes du XXIème. La Rochelle 19-22 octobre 1998
- Lipietz Alain Lipietz. « Emploi, rythmes de vie et aménagement urbain en France ». CEPREMAP. 2^e note de travail pour le groupe de travail de la commission développement économique et social en Ile de France. 7 juin 91
- Georges Duby « Histoire de la France Urbaine ».5 tomes. Surtout le tome 5, La ville d'aujourd'hui. Volume dirigé par Marcel Roncayolo Ed.Seuil. Octobre 1985
- Hascoët Guy Hascoët, « Territoires, Emplois et Développement Durable » Mission parlementaire

Coomans	Gery Coomans de Brachène, « Rapport démographique 1997 ». Commission Européenne DG emploi et affaires sociales
Kaiserbruber Landrieu	« Tout n'est pas économique, des entreprises qui construisent leur performance » Editions de l'aube janv 2000 contributions présentées par Josée Landrieu et Danielle Kaisergruber 160 p.
Hatzfeld	Hélène Hatzfeld, Marc Hatzfeld, Nadja Ringart. « Quand la marge est créatrice, les interstices urbains initiateurs d'emploi » Ed. De l'aube juin 98
Steinebach	Michel Steinebach, « La mixité dans les documents d'urbanisme » fév.933 Min de l'Equipement. Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme
Urbanisme	Revue Urbanisme, hors série n° ... mars 97 « acte de la 17° rencontre des agences d'urbanisme, mutations économiques et développement des villes ».
Economie et Humanisme	« Villes industrielles et développement durable » Dossier n° 342 oct 77
Jouen	Marjorie Jouen, « L'innovation sociale, l'autre stratégie urbaine face à la globalisation » ; Note 6p.Commission Européenne Cellule de Prospective Mars 98
AUDRFD	« schéma d'environnement industriel. Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque ».
Gourdon	« La petite appropriation, du faubourg à la ville ». Séminaire du Plan urbain 1996
Bordes-Pagès	« L'industrie dans la ville, contribution à la réflexion sur la mixité industrie-ville en première couronne ». Elisabeth Bordes-Pagès IAURIF mars 2000
Baudet	in « Le Monde » du 2 fev 99 p.IV : Pour Odile Quintin (DG V), « une politique sociale de qualité améliore la productivité »
Besset	Jean-Paul Besset in « Le Monde » du 2-3 mai 1999, « Plus les villes sont dynamiques, plus leur taux de chômage est élevé ».

Description des enjeux retenus

Yves Janvier	« Nouveaux enjeux de société » in DAEI ADEF, « L'aménagement en question » p 13 à 84
--------------	--

- Jouen Marjorie Jouen, « L'innovation sociale, l'autre stratégie urbaine face à la mondialisation ». Note de dossier. Cellule prospective, Commission Européenne. 20.03.98.. 6.p
- Landrieu Josée Landrieu. Repères prospectifs n° 54 « Environnement, nouveaux regards sur la société ». DAEI. Mission Prospective. mars 98
- Spector Thérèse Spector. « La prospective et la ville, un état des lieux ». Notes du centre de prospective et de veille scientifique DRAST juin97
- Theys. Jacques Theys. « De la ville à la mégapole, essor ou déclin des villes au XXI^e siècle ». DRAST. Centre de prospective et de veille scientifique n° 35. octobre 98. 234.p
- Ina Ranson « Repenser les territoires, construire des perspectives communes à partir de l'échange d'expériences » dossier coordonné par Ina Ranson. Documents de travail des éditions Charles Léopold Mayer. N° 107Juillet 1998
- Pierre Calame
André Talmant « L'État au cœur, le mécano de la gouvernance » Collection Gouvernance démocratique Edition Desclée de Brouwer Fondation Charles Mayer 1997
- Commissariat général du Plan « Rapport sur les perspectives de la France, Territoires » 14 février 2000
- Marc Sauvez Revue du PCM « Environnement » Mai 2000. « Dimensions économiques du développement durable », PCM,
- Philippe Senna ;
Bernard Duhem « Une comptabilité » environnement « pour les villes » PCM « environnement » mai 2000
- Cyril Bayet « Caractéristiques de la politique de prévention des risques naturels ». Groupe d'analyse des politiques publiques. ENS Cachan
- Fontaine
Vankeisbelck François Fontaine, Jean-René Vankeisbelk, « Programme friches industrielles, aménagement et développement à long terme ou emplois immédiats, le dilemme, exemple des zones de Valenciennes et Lens » Préfecture de la région Nord Pas de Calais
- IFEN « La dépense du bruit en sourdine ».
- Le Hécho
Marsille Isabelle Le Hécho, Fabienne Marsille, « Banque de données des technologies de traitement de sols pollués » ASTRES CD Rom Pôle de compétence sur les sites et sols pollués Nord-Pas de Calais 2000

Moniteur	« Mieux prévenir les risques industriels » Le Moniteur 12 mai 2000 p 100-101
Janvier	Yves Janvier, in « L'aménagement en question » DAEI-ADEF 1 nouveaux enjeux de société. P. 13 à 84
Guengant	Alain Guegant, « Les coûts de la croissance périurbaine, l'exemple de l'agglomération rennaise » ADEF
Didier Troche	Nadège Didier et Jean Pierre Troche, « Evaluation des coûts de fonctionnement liés à l'étalement urbain à la charge des collectivités locales. Définition et typologie de l'étalement urbain et des réseaux techniques qui lui sont associés ». ADEME Nord-Pas de Calais Avril 2000
Beauvais Consultants	« Flux d'achats ville d'Orléans ». ADEME. PREDIT Mars 1998
Wiel	Marc Wiel, « Les choix en matière de politique des déplacements ont-ils une incidence sur ceux du renouvellement urbain ? » Agence d'urbanisme de Brest nov 1999
FNAU	« Les outils de planification urbaine au service de la relation urbanisme/transport, lectures croisées des documents d'urbanisme, approche dans la perspective du développement durable » FNAU Mai 99
La Recherche	« Ville.com », supplément au n° 337 de la revue « La recherche » décembre 2000
Agence d'urbanisme de Metz	« Observatoire de l'environnement » juillet 1998
IFEN	« 1700 communes sont couvertes par un plan de prévention des risques » n° 43 mars, avril 99

Les transports

Beaucire	Francis Beaucire. « Les transports publics et la ville » « . Les essentiels. Milan 1996. 63.P
Chaline	Claude Chaline et Jocelyne Dubois-Maury, « Energie et urbanisme », que sais-je ? avril 83
Cohen de Lara	Michel Cohen de Lara. CERGRENE. Séminaire « Évolution Urbaine et Développement Durable », 16 juin, 6 novembre 1998

- Dron Dominique Dron, Michel Cohen de Lara. « Pour une politique soutenable des transports », rapport au ministre de l'Environnement. Paris. La Documentation Française. 1995. 327.p
- Orfeuill Jean Pierre Orfeuill, Caroline Gallez, « Politiques locales et maîtrise des déplacements en automobile, une analyse des potentiels de régulation » INRETS décembre 1997
- Caralp Granger Sauvez « Les deux roues » Min. de l'Équipement. Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme IAURP, 1975
- Lepeltier Serge Lepeltier, « Maîtriser les émissions de gaz à effet de serre, quels instruments économiques ? » Les rapports du Sénat n° 346 1998-1999
- Godard Olivier Godard, « Lutte contre l'effet de serre, quel avenir pour les permis à polluer négociables ? » in « Problèmes économiques » n° 2596. 23.12.99
- Orfeuill Jean Pierre Orfeuill. « Je suis automobile ». La Tour d'Aigues. Editions de l'Aube. 95.p. 1994
- Josée Landrieu « Environnement, dépasser les controverses mondiales, les enjeux des négociations sur le changement climatique, l'évaluation environnementale, entre crainte de l'arbitraire et volonté d'ouvrir l'expertise » Repères prospectifs. Série regards sur le monde n° 74 novembre 99 ministère de l'Équipement DAEI
- Beaumais Zagamé « L'évaluation macro-économique des politiques de l'environnement à l'aide des modèles appliqués. Principes et applications à l'expérience française ». O.Beaumais et P.Zagamé. Ecole Centrale de Paris, Université Paris I 15 p.
- Bureau Dominique Bureau, « Evaluation des infrastructures, distortions fiscales et correction des déséquilibres macroéconomiques ou territoriaux ». Revue d'économie financière P103 à112. 1999
- METL « Les transports et la ville, les réponses possibles ». Actes du séminaire des acteurs des transports et de la ville. Paris, octobre-novembre 1998 à janvier 1999. Presses des Ponts et Chaussées. 216 p.
- Wiel GERME Brest, « Comportement de mobilité et évolution de l'organisation urbaine ». Rapports de recherche. Trois tomes. Marc Wiel Agence d'urbanisme de Brest 1996

- Piron Vincent Piron, « Densité et transport dans quelques villes européennes. Coût de fonctionnement et d'investissement ». SGE 1996
- Huntzinger « Prospective de la mobilité en Europe, Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse ». 2001 plus... Centre de prospective et de veille scientifique n° 45 avril 98
- Jean-Pierre Orfeuil « Prospective énergie-transports à l'horizon 2010-2020 » octobre 1997 INRETS
- Jean-Pierre Orfeuil « Scénarios de développement durable des transports » juillet 1998 INRETS
- Eric Britton « The information society and sustainable development » Prepared for DG XII/B of european commission
- Francis Beaucire « Les outils de planification urbaine au service de la relation urbanisme/transport, lectures croisées des documents d'urbanisme, approche dans la perspective du développement durable » sur 8 agglomérations FNAU mai 99
- Marcel Boiteux « Nouveaux propos d'un Huron sur les vertus de la congestion », in Metropolis n° 106/107, « Evaluer et décider dans les transports » pp 38-39
- Vincent Kaufmann « Mobilité et vie quotidienne, synthèse et questions de recherche » 2001 plus synthèses et recherches. N° 48. Juin 1999. Centre de prospective et de veille scientifique. ministère de l'Équipement
- Beauvais Consultants « Flux d'achats, ville d'Orléans » rapport Ademe, Prédit 5 mars 1998
- La jaune et la rouge « Transport et développement durable » n° 523. Mars 1997
- Alternatives économiques « L'après pétrole a commencé », revue « Alternatives économiques » n° 186 novembre 2000

La planification et les territoires urbains

- Ascher François Ascher in « Le Monde » du 18.04 2000 p. 20. Université de tous les savoirs, « la révolution des villes appelle un nouvel urbanisme »
- Communauté urbaine de Strasbourg « 2^e projet d'agglomération 2000-2010, construire ensemble un développement durable et solidaire » avril 2000
- DGUHC-CDU « Gouvernance » dossier documentaire septembre 2000 Nathalie Holec 4D et Geneviève Brunet-Jolival 104 p.

Jean-Luc Pujol, Dominique Dron	« Agriculture, monde rural et environnement, qualité oblige »
Dron	Cellule Prospective et stratégie. Rapport à la ministre de l'Environnement. La documentation Française 1998
Olivier Guichard	« Vivre Ensemble, rapport de la commission de développement des responsabilités locales » La documentation française septembre 1976
Jacques Mayoux	« Demain, l'espace, l'habitat individuel péri-urbain » Rapport de la commission d'étude présidée par Jacques Mailloux. La documentation française février 1979
Gérard Larcher	« Les terroirs urbains et paysagers, pour une gestion équilibrée des espaces périurbains » 1998
Françoise Rouxel	« La prise en compte du développement durable dans la planification territoriale » Fnau Services Cas d'Orléans, Lille métropole, Metz, Strasbourg, Dunkerque juillet 1999
Bergerie nationale de Rambouillet	« Villes et campagnes, pour de nouvelles solidarités, rencontres du 29 septembre 1998
Cyril Blanc	« Territoires Périurbains, comprendre pour mieux agir » juin 2000 Bergerie nationale de Rambouillet
Cyril Blanc	« L'intercommunalité pour mieux gérer les espaces agricoles périurbains » Bergerie nationale de Rambouillet
Gabrielle Cesselin Jean-Luc Giordana	« Paysage périurbain, comprendre, connaître, respecter » Bergerie nationale de Rambouillet
Agence d'urbanisme de Nantes	« Développement urbain et Agriculture, diagnostic, propositions » District de l'agglomération Nantaise, Agence d'urbanisme de l'agglomération Nantaise, Chambre d'Agriculture de Loire Atlantique
Nadège Didier Claire Hallegouët Jean-Pierre Troche	« Evaluation des coûts de fonctionnement liés à l'étalement urbain à la charge des collectivités locales » Avril 2000 Délégation Nord pas de Calais de l'IFEN avril 2000
Vincent Fouchier	« Maîtriser l'étalement urbain, une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong)
Luc Thiébaud	« Les fonctions environnementales de l'agriculture périurbaine in Cahiers Agricultures 1999 ; 5, p. 171 à 177

- Cyril Blanc « Les espaces agricoles et naturels dans les schémas directeurs, gros plan sur 14 agglomérations » Bergerie nationale de Rambouillet. Mars 1998
- Pierre Chassande « Evaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » affaire n° 1999-0059-01 Conseil Général des Ponts et Chaussées. Février 2000
- Dominique Bidou « Les agendas 21 locaux » Conseil Général des Ponts et Chaussées historique de la prise en charge des préoccupations de l'environnement par les procédures et les ministères.
- Agences Fédération des agences d'urbanisme, « habitat II sommet des villes » Istanbul juin 96, planification urbaine et développement durable. Contribution des agences d'urbanisme. 236.p
- Chalas Geneviève Dubois-Taine, Yves Chalas. « La ville émergente ». Editions de l'Aube. 285.p. 1997
- Sauvez Marc Sauvez. « Consommation des espaces et croissance Urbaine depuis 1970 dans l'agglomération de Rouen Elbeuf ». Cycle d'urbanisme de sciences-po pour le syndicat intercommunal pour le SD de l'agglomération de Rouen Elbeuf..juillet 97
- Société Française des Urbanistes Société Française des Urbanistes, « Charte pour l'urbanisme des villes du XXI ème siècle » 53.p avril 1998
- Urbanisme hors série. Urbanisme hors série n° 6. agences mars 1996 « 1^{re} biennale des villes et des urbanistes d'Europe. planification urbaine et développement durable ». actes de la 16^e rencontre de la fédération française des agences d'urbanisme
- Nadège Didier
Claire Hallégouët
Jean-Pierre Troche « Politique de la Ville et développement Durable, réalisation d'un appui méthodologique à des démarches locales dans le cadre de la mise en perspective de la politique de la ville vis-à-vis des objectifs de développement durable ». Délégation Interministérielle à la Ville mars 1999
- Claude Quin
Gilles Jeannot « Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence » sous la direction de Claude Quin et Gilles Jeannot. La documentation française 1997
- Claude Quin
Gilles Jeannot « La cause des villes » numéro hors série de la revue urbanisme juillet 1994. Actes du colloque de Lyon 2 et 3 juin 1994

La jaune et la rouge	« Les collectivités locales » revue de la société des anciens élèves de l'école polytechnique mars 99 n° 543
Josée Landrieu, Yves Janvier, Marie – Laure Beaufiles	« Aménager la ville demain, une action collective » L'aude éditions
Anne Querrien Pierre Lassave	« Les échelles de la ville ». Les annales de la recherche urbaine n° 82 mars 99
Daniel Béhar Philippe Estèbe	« L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? » in Les annales de la recherche urbaine n° 82 mars 99 p 80 à 91
ADAYG	« Site internet de l'association de défense de l'agriculture de l'Y greneblois », secrétariat de l'association « Terres en Ville » adayg-agriculture.asso.fr
Gouvernement Wallon	« schéma de développement de l'Espace régional » adopté le 27 mai 1999
Union Européenne	« SDEC schéma de développement de l'espace communautaire ». Noordwijk 9 et 10 juin 1997
Martin	Véronique Martin, « Procédures contractuelles et politiques d'environnement », approche nationale et locale. Thèse de doctorat Université Montpellier I Juin 2000
Blanc Dumontier	Gérard Blanc, Jean Paul Dumontier, « Concertation et débat public ». CERTU et Agence des villes. Actes du débat à Lyon le 14 juin 2000
FNAU	« Les enjeux de la gouvernance », 21 rencontre nationale des agences d'urbanisme 0 Strasbourg 26-28 sept. 2000
Werner	« Construire un projet de territoire : du diagnostic aux stratégies ». Comité de liaison des bassins d'emploi. Klaus Werner, Olivier Mazel, Pascal Vazard
Ascher	François Ascher, « Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique ». Communication à Metropolis 1990. Melbourne oct 90
LATTS	« Réseaux, Institutions et Territoires dans le texte » Janv 99 Christian Lefèvre, Jean-Marc Offner
Coulaud Kessler	« L'exercice de planification territoriale stratégique » juillet 97 Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme METL
Freydefont	« L'État, le schéma directeur et le porter à connaissance ». J.M. Freydefont. Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme Sept 98

- Lusson Patrick Lusson, « Mission Prospective et Stratégie du grand Lyon » in Diagonal, Pédagogie et pragmatisme n° 141 janv-fev 2000
- Région Nord-Pas de Calias « 25 ans après la publication du » schéma régional « de l'OREAM-Nord, une relecture analytique et critique à la lumière des évolutions survenues, contribution à un état des lieux régional ». A&P Lille 1999
- DGUHC « Synthèse des diagnostics d'agglomération ». 27 et 28 mai 99. Document provisoire DGUHC. METL
- FNAU « La planification territoriale, une nouvelle donne, retour de l'État, Arrivée du citoyen ? » 1995
- IAURIF n° 104-105 août 93, « Planification urbaine ? Régions et métropoles »
n° 108 déc.94 « Des schémas porteurs d'avenir »
- Crozier Michel Crozier, « État moderne, État modeste, stratégie pour un changement ». Point Essais n° 223
- OCDE OCDE, « Mieux gouverner les métropoles, conclusions et recommandations du groupe directeur sur le gouvernement des villes ». Mai 99 15 p.
- Lacaze Jean-Paul Lacaze, « Renouveler l'urbanisme, prospective et méthodes ». Presses des Ponts et Chaussées. Mai 2000
- Fouchier Vincent Fouchier, « Maîtriser l'étalement urbain, une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, planning policy guidance n° 13, Norvège, Pays-Bas, Hong-Kong) » DRAST 2001 plus... n° 49 septembre 1999
- Métropole Savoie « Etude préliminaire du schéma directeur de Chambéry, inventaire des enjeux paysagers » 2000
- Bergerie nationale de Rambouillet « Territoires périurbains, comprendre pour mieux agir ». Juin 2000
« Paysages périurbains, comprendre connaître, respecter ». Mai 2000
- Thiébaud Luc Thiébaud, « Les fonctions environnementales de l'agriculture périurbaine ». In Cahiers Agricultures 1996 n° 5, p 171 à 177
- ORF « Echelle régionale – échelle locale, quels outils de coordination pour mettre en œuvre un aménagement cohérent ? » Observatoire régional du Foncier en Ile de France. Avril 99
- OCDE OCDE. Politiques novatrices pour un développement urbain. La ville écologique 217.p. 1996

Les opérations d'urbanisme, la solidarité et le foncier

- Dupont Gérard Dupont, « La grille Dupont » in Revue Urbanisme n° 62-63, 75-76 et 90-91. 1965
- Bouché Nancy Bouché, « Mémento sur l'action sur les centres anciens » 1998
- Delarue Jean-Marie Delarue. « Banlieues en difficultés, la relégation ». Syros alternatives 220.p.1991
- Lacaze Jean-Paul Lacaze, « Formation des prix et marquage social » in Etudes foncières n° 38 mars 98. 6.p
- Mélinos Alexandre Mélinos, « Pour une politique en faveur des centres anciens ». note 38.P
- Nations Unies Nations Unies, « Directives pour la planification et la gestion d'un habitat compatible avec un développement durable ». Commission Economique pour l'Europe. Bernard Duhem.1996
- Roussel François-Xavier Roussel.SCET nord, « La ville renouvelée : un défi pour l'action publique ». Contribution au XXIII^e colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française. Septembre 97
- Sauvez Marc Sauvez, « La gestion des densités ». in Etudes Foncières n° 65 décembre 94. 6.p
- Sauvez « Il faut construire dans les grands ensembles ». Marc Sauvez Revue Etudes Foncières n° 81 hiver 99 p. 36
- Sauvez Marc Sauvez. « La constructibilité dans trois grands ensembles ». Université de Paris I et IFU. Christophe di Marco.1992
- Soulinac Françoise Soulinac, Jean-Jacques Guillouet. « Effets de chaîne dans le logement ». Cahier de l'IAURIF supplément logement n° 7 et 10.
- Sueur Jean-Pierre Sueur. « Demain la ville. Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité ». La documentation Française 2 tomes. 1998
- Claude Quin Gilles Jeannot « Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergence »
- Marie-Laure Beaufils « Aménager la ville demain, une action collective ». Editions de l'aube
- Yves Janvier
Josée Landrieu

4 trimestre 1999 Piron	Olivier Piron in « L'aménagement en question » DAEI-ADEF. « nouveaux processus d'aménagement » p. 85 à 172
Driant	Jean-Claude Driant, « Les marchés du logement ». Presses des ponts et Chaussées
Hirsch	Bernard Hirsch, « L'invention d'une ville nouvelle, oublier Cergy ? » Cergy Pontoise 1965-1975. Presse des Ponts et Chaussées 1990
Etudes foncières	Revue Etudes Foncières n° 84. Romain, « L'aménagement crée-t-il des réserves de plus-value ? » M.Sauvez, « Le grand aménagement reste à inventer ».
Urbanisme	Revue Urbanisme n° 170 « Equipement/Equipements »
Lapierre	Urbain Lapierre, « Logement et marché, le principe d'exclusion » in Etudes Foncières n° 88 automne 2000
Renard	Vincent Renard, « Qui finance ou devrait financer l'aménagement ? une comparaison France, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, États-Unis ». DRAST 2001 plus... n° 53 octobre 2000
Collectif	« En marge de la ville, au cœur de la société, ces quartiers dont on parle ». Editions de l'aube. Novembre 1997
Vorms Momal	« Aides au logement et trajectoires d'accèsion à la propriété ». ANIL, Bernard Vorms et Véronique Momal
Mouillard	Michel Mouillard, « Logement, l'État-prédateur » in « Le Moniteur » n° 4828 juin 1996
DAL	« Le logement, un droit pour tous », Droit au Logement. Le cherche midi éditeur. Collection, « combien de divisions ? »
ADEF	« Ile de France, Le blocage des opérations d'aménagement : quelles mesures adopter ? » décembre 1993 METL. DAEI
Reviron	Antoine Reviron, « Guide pratique de l'écoaménagement » 1995 Min de l'Environnement, SCET
Laetitia Van Eeckhout	« Regards croisés sur la ville, synthèse du colloque de Cerisy », « Les métiers de la ville ». 3° trimestre 1999
Olivier Piron	Le renouvellement urbain, éléments de méthode, vendredi 22 septembre 2000

Qualités urbaines

- Catherine
Charlot-Valdieu
Philippe Outrequin « Comment améliorer la qualité de la vie en ville »
et en particulier « La ville et le développement du-
rable » Cahier du CSTB n° 397 mars 1999
- Evelyne Perrin
Jean loup Gourdon « Du faubourg à la ville, micro-production de la
ville et la petite appropriation » Plan Urbain minis-
tère de l'Équipement Séminaires 1996
- IAURIF Cahiers de l'IAURIF, « recensement de 1982 et évo-
lution spatiale, milieu pavillonnaire et maison sur
catalogue » n° 68 juin 1983
- Marie-Ange Brayer
Frédéric Migayrou « Changer la ville, entretien avec les commissaires
de l'exposition Achilab » DRAC Centre in Revue
Beaux Arts n° 192 juin 2000
- CETUR « Bruit et formes urbaines, propagation du bruit rou-
tier dans les tissus urbains » juillet 81 CETUR
- Fouchier Vincent Fouchier. « Les densités urbaines et le déve-
loppement durable, le cas de l'Île de France et des
Villes Nouvelles ». Edition du SGVN. La documen-
tation Française. 1997
- Portzamparc Christian de Portzamparc. « La ville âge III ». Con-
férences Paris d'architectes. Pavillon de l'Arsenal.
Editions du Pavillon de l'Arsenal
- Centre Georges
Pompidou « La ville, art et architecture en Europe
1870-1993 », sous la direction de Jean Dethier et
Alain Guiteux
- Ragon Michel Ragon, « L'urbanisme et la cité ». La nou-
velle encyclopédie Hachette 1964
- Maison des
sciences de
l'homme « La valeur » n° 14 Ed. Complexe. Revue de la mai-
son des sciences de l'homme, de l'école des hautes
études en sciences sociales du CNRS
- ICOMOS « De la rue piéton à la zone piétonnière ». Cahier de
la section française de l'Icomos.Auxerre. Déc. 91.
M.Sauvez, « Archéologie des discours du la zone
piétonne »
- Délégation à la
qualité de la vie « Espaces verts et qualité de la vie ». Centre de Re-
cherche d'Urbanisme ministère de l'Environnement
et du Cadre de Vie. Jean-Pierre Muret 1978
- Pasquier
Petiteau E. Pasquier, J.Y Petiteau, « La Fournillere, un lieu
atypique pour une étude des jardins familiaux de
Nantes ». Ecole d'architecture de Nantes

Logement

- CSCV « La protection de notre environnement commence dans notre logement » 23 p. sup à Cadre de vie n° 91 1996
- Kur Friedrich Kur, « L'habitat écologique, quels matériaux choisir ? » Ed. Terre Vivante
- ACT Consultants « Le recyclage des déchets de démolition, enjeux, perspectives et dynamiques territoriales en France et en Europe » Rapport de recherche PUCA-DRAE Environnement
- SCIC « Programme de Recherche et Développement du groupe SCIC » en 1998 Jean-Pierre Schaeffer. « Démolition-Reconstruction, Sécurité dans l'habitat collectif, Pratique de la gestion technique de patrimoine, Corpus logement – l'économie de la construction, Produits immobiliers et services pour personnes âgées, Habitat en harmonie avec l'environnement,... »

Budgets des ménages et fiscalités des collectivités territoriales

- DEXIA-CLF « Note de conjoncture : les grandes tendances des finances locales » février 2000
- Le Particulier « Les impôts locaux » n° 936B octobre 2000
- ministère de l'Intérieur « Les finances des groupements de communes à fiscalité propre » 1998 DGCL Service des statistiques, des études et des techniques locales
- CLF « Le guide du budget intercommunal ». Crédit local de France

Historique des villes et de la planification

- Gauthiez Bernard Gauthiez, La forme des immeubles et le statut juridique des terrains, l'exemple de Rouen du XII au XVIII siècle Ecole Française de Rome Palais Farnèse 1995
- Pitance Marie-Madeleine Pitance, La crise de la construction d'habitation à Lyon. Imprimerie Arnaud 1944
- Gauthiez Bernard Gauthiez, Espace et Urbanisme en France, processus et histoire juillet 96

Table des matières

Préface	9
Avertissement	11
Conditions de production du rapport	11
Contexte urbain et institutionnel	12
Orientations du rapport	14
Le contenu du rapport	16
Personnes ayant participé à la démarche	18
– Membres du comité de pilotage de la Cellule prospective et stratégie	18
• Président	18
• Membres de la Cellule Prospective et Stratégie	18
• Membres des groupes de travail	18
Résumé	23
Les conséquences de l'évolution des modes de vie	24
De nouveaux enjeux	24
Une régulation publique à revoir	25
La réponse du « développement durable »	25
Des propositions	26
RAPPORT	31
Introduction	33
I – Évolution des besoins, des modes de vie et des mentalités	38
II – Transformation de la ville et enjeux urbains	41
De la ville à l'agglomération	41
Les milieux urbains, un système complexe	45
Les enjeux urbains et le « développement durable »	47

III – Inadaptation des institutions et des procédures actuelles	51
Rappel des procédures d'intervention publique	52
Les limites des démarches « classiques »	54
– Des approches trop sectorielles	54
• Les déplacements	55
• Le logement	56
• L'ouverture de terrains à l'urbanisation	57
• Les espaces verts et les grands équipements	57
• Domaines divers, dont la « politique de la ville »	57
– Pas de lien réciproque entre le local et le global	58
– Mauvaise prise en compte des nombreux acteurs publics	60
– Dissociation planification – faisabilité	62
– Faiblesse du rapport solidarité-fiscalité	64
– Absence de prise en compte du temps long	66
– Méconnaissance de l'utilisation stratégique de la qualité	67
IV – Perspectives et Orientations	68
Les nouveaux principes	68
Les nouvelles lois	69
Orientations plus détaillées	70
– Mieux ancrer la planification locale dans l'aménagement du territoire régional, national et européen	71
– Créer un outil cohérent de planification stratégique territoriale	78
– Créer un lieu central de concertation et d'échange des pratiques des collectivités territoriales	83
– Créer un fond foncier, abondé par l'État, destiné à amorcer des opérations de renouvellement urbain et de solidarité, bases d'un schéma de services collectifs sur le développement urbain durable	84
– Redéfinir des politiques de transports urbains	88
– Mettre au point des méthodes d'évaluation et de participation	89
– Recherche, formation, gestion du personnel	90
• Recherches et études	90
• Formation et gestion du personnel	92
Illustrations	95
PROPOSITIONS	97
Interventions de niveau national	99
Un cadre de partenariat local	100
Recherche et formation	100
Notes	102
Les grands principes du développement durable	102
Illustration : grille d'analyse des projets d'Agendas 21	107
Echelles et Périmètres, le local et le global, le gouvernement et la gouvernance	110
– Agglomération et aire urbaine	110
– L'urbanisme comme action sur la ville, gouvernance	111
– La ville, espace social et économique autant que spatial	112
– La ville, plusieurs échelles emboîtées	113
Evaluation des politiques urbaines et participation	114
Pour un vocabulaire partagé	116

DOSSIERS	119
A – Les éléments de constat	121
A.1 – Les évolutions sociales, évolutions urbaines et des opinions publiques	123
I – Nouveaux phénomènes sociaux à l'œuvre dans la société française	125
La recomposition des groupes sociaux	125
Les transformations de la famille et de son rapport à l'habitat	126
La montée des inégalités	128
L'immigration	129
Les NTIC	132
Le temps libre, loisirs, jardins, vacances, sports	133
Représentativité locale	134
II – La spatialisation des modes de vie vue à travers les recensements	134
III – Le point de vue des habitants	137
IV – Le nouveau rôle de l'État	138
A.2 – Les transformations de l'activité économique et de l'emploi	141
I – La ville, l'entreprise et l'emploi	144
II – Les évolutions de l'emploi dans la ville influant sur son organisation	146
Les mutations envisageables à terme	148
Les NTIC et l'effet de serre	149
La démographie de l'emploi	150
III – Les grandes tendances de l'Aménagement du territoire	152
IV – Développer des recherches et un schéma de services collectifs sur la localisation de l'activité économique	154
A 3 – Description des enjeux retenus	157
I – Trois grands types d'enjeux urbains individuels	158
Les enjeux quantitatifs	158
Les enjeux qualitatifs	160
Les enjeux de survie	162
Articulation entre les trois types d'enjeux individuels	163

II – Enjeux de structuration urbaine	167
Des enjeux directs subis par les habitants aux enjeux de structuration urbaine	167
Une réponse principalement en structuration urbaine	173
• Quartiers centraux avec marché immobilier	174
• Quartiers péricentraux sans marché	174
• Périphéries attractives et périphéries éloignées formant le « périurbain »	175
Une réponse simultanée aux enjeux de la ville ou des modèles ?	178

B – Dysfonctionnements et évolutions possibles des approches sectorielles 187

B.4 – Les transports 189

I – Description des enjeux liés aux transports	191
Les pollutions engendrées par la consommation d'énergies fossiles	191
La part des transports dans les pollutions	195
Description de l'étalement urbain	199
Les motivations des périurbains	204
Autres problèmes liés à la croissance de l'usage de l'automobile	207
II – Les modalités de l'intervention publique	208
L'importance des inerties	209
– Inertie des formes urbaines	209
– Inertie de la connaissance	210
– Inertie des pratiques techniques et administratives	210
– Inertie culturelle	212
– Inertie socio-économique	212
Sur quels mécanismes publics agir ?	213
– Le coût de l'énergie	213
– Les tarifications locales	216
– Programmation et conception des équipements	217
– Planification	218
– Promotion des circulations douces	218
– Développer des modèles ?	221
Note : Lille, Rouen, Toulouse ; trois cas d'intervention sur le rapport urbanisme/transport	222
Trois villes au passé planificateur exemplaire	223
Une planification urbaine antérieure débordée	224
Ce que devrait dire un document d'urbanisme et de transport	225
Gérer les espaces situés au delà du périmètre de l'agglomération	227
Construire autour des liaisons interurbaines ?	228
Décrire globalement la faisabilité des opérations : faubourgs, ville émergente...	229

B.5 – La planification et les territoires urbains	233
I – Les divers sens du terme « planification »	235
II – La planification spatiale issue de la Loi d’Orientation Foncière de 1967	238
Les objectifs annoncés de la planification spatiale et la prise en compte des enjeux	241
La procédure et le contrôle public et par les institutions publiques	247
Les mécanismes économiques contenus dans la planification spatiale	254
Articulation des 4 niveaux de programmation urbaine	258
– Le sol, le foncier	258
– Le bâti	258
– Le social	259
– La mobilité et autres indicateurs d’usage	260
– Bilan de l’observation de ces 4 couches et de leurs relations	260
• Sol et occupation du sol	262
• Densité d’occupation	262
– Quelles préconisations ?	263
– Analyse de la prise en compte de ces 4 niveaux dans les schémas directeurs récents : région Île-de-France, Lille, Toulouse, Lyon, Grenoble, Rouen	264
• Ancien SDAU de Rouen	265
• Schéma directeur de Grenoble	266
• Toulouse : PDU + SD	266
• Le SDAU de Lille	266
• Le schéma directeur de la région Île-de-France	267
• Le SDAU de Rouen-Elbeuf	268
III – La ville et ses territoires environnants	269
– Suggestions sur le contenu d’un contrat agri-urbain	270
• Cadre institutionnel du débat et de la contractualisation	270
• Les échanges matériels entre la ville et son environnement	271
• Les échanges d’usages réciproques et leurs conséquences	271
• Le grignotage de la campagne par la ville	271
• Les fonctions agricoles en ville	272
– Quel type de contractualisation ?	272
• Contrats de plan	272
• Participations financières	272
• Une politique foncière	272
IV – Pour une planification spatiale durable	273
Notes – Le Parc naturel régional du Lubéron : un exemple de relation contractualisé entre un territoire et ses villes	274
La contractualisation informelle	275
La contractualisation financière	275
Des cadres contractuels divers...	276
Ce que n’est pas le Parc...	276
Le problème des boues d’épurations	277

B.6 – Les opérations d’urbanisme, la solidarité et le foncier	281
I – Constat des décalages	284
Les difficultés du renouvellement urbain en rapport avec les facilités du développement périphérique	285
– Des difficultés structurelles liées à des opérations d’aménagement progressif	289
– Difficultés liées aux postes dépenses du bilan	290
– Difficultés relatives aux postes recettes	291
– Conduite des bilans	292
– Cas particulier de la « politique dite de la ville » et des grands ensembles HLM	293
Le périurbain : forme urbaine durable ?	296
– Pourquoi des ménages et des entreprises vont s’installer à la périphérie d’une agglomération ?	297
– Quelles sont les fragilités de cette ville périurbaine ?	299
– Quelles alternatives ?	301
Le rôle du financement du logement et du foncier	304
– Les besoins quantitatifs en logements	306
– Le rôle foncier du logement	309
– Effet environnemental des financements publics de l’habitat	312
– Les aides financières à des acquisitions foncières par anticipation	313
– Les aides financières au foncier du logement et à la construction du logement	315
II – Esquisse de solutions	317
Le foncier et l’action foncière	320
– Les anciennes bases de l’action foncière	321
– Les buts d’une action foncière dans une ville de moindre croissance	322
– Eléments de méthodes d’action foncière	326
Proposition : Inventer le proto-aménagement	327
– Rappels sur l’aménagement traditionnel	327
– Intervenir sur les sites nécessitant une requalification	329
– Comment monter des opérations de proto-aménagement ?	330
B.7 – Qualités urbaines	335
I – Peut-on définir la qualité ?	337
La qualité fonctionnelle	338
Approche esthétique et poétique	341
Ambiances et idéologies	346
II – Comment aborder la dimension économique de la qualité ?	347
III – Bâtir la qualité dans un projet de ville	351

B.8 – Budgets des ménages et fiscalités des collectivités territoriales	355
I – Les principes de la fiscalité nationale et locale	357
Description des fiscalités nationales et locales	359
Quantification des fiscalités locales	361
Problématique actuelle de la fiscalité et lacunes	367
II – Vers une autre problématique	369
L'intercommunalité	370
Le nouveau rôle de l'État	371
La contractualisation généralisée	372
C – Annexes	375
Historique de l'évolution des villes	377
Historique de l'intervention publique en urbanisme sur la période 1945-2000	383
Les villes, un état de crise permanent : perception des enjeux urbains dans les 50 dernières années et apparition des enjeux environnementaux	384
La période de l'après-guerre, la constitution par l'État des villes modernes	384
1968 : Vive la participation et le local !	388
Prendre en compte le global sans remettre en question l'autonomie du local ?	391
La problématique urbaine dans d'autres villes européennes	397
Manchester, Liverpool et la Ruhr : à la recherche d'une stratégie face à des territoires urbains dégradés	397
Hambourg et Copenhague : des villes qui cherchent la limite de leur extension	400
Naples et Cardiff : travailler avec l'Europe malgré tout	402
Rome : peut-on être un musée vivant ?	404
Budapest : vivre sans voitures	405
Bibliographie	407
Documents généraux	407
Bibliographie relative aux dossiers	412

-Évolutions sociales, évolutions urbaines et des opinions publiques	412
- Loisirs	413
- Transformations de l'activité économique et de l'emploi	414
- Description des enjeux retenus	415
- Les transports	417
- La planification et les territoires urbains	419
- Les opérations d'urbanisme, la solidarité et le foncier	424
- Qualités urbaines	426
- Logement	427
- Budgets des ménages et fiscalités des collectivités territoriales	427
- Historique des villes et de la planification	427