N° 594

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2011

RAPPORT D´INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation sénatoriale à la prospective (1) sur les **villes** *du* **futur**,

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur.

Tome I : Enjeux

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, *président* ; MM. Bernard Angels, Yvon Collin, Mme Évelyne Didier, MM. Joseph Kergueris, Jean-François Le Grand, Gérard Miquel, *vice-présidents* ; M. Philippe Darniche, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Fabienne Keller, M. Daniel Raoul, Mme Patricia Schillinger, M. Jean-Pierre Sueur, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Pierre André, Denis Badré, Gérard Bailly, Mmes Nicole Bonnefoy, Bernadette Bourzai, MM. Jean-Pierre Caffet, Gérard César, Alain Chatillon, Jean-Pierre Chevènement, Marc Daunis, Daniel Dubois, Jean-Luc Fichet, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Élisabeth Lamure, MM. Jean-Pierre Leleux, Philippe Leroy, Jean-Jacques Lozach, Michel Magras, Jean-François Mayet, Philippe Paul, Mme Odette Terrade, M. André Villiers.

Rapport d'information

Villes du futur, futur des villes

Quel avenir pour les villes du monde ?

Jean-Pierre SUEUR, Sénateur

Tome I

Enjeux

Avec la participation de Saskia SASSEN, Christian de PORTZAMPARC,
Julien DAMON et Baptiste PRUDHOMME

« *L'air de la ville rend libre* »

Georg Wilhem Friedrich HEGGEL

TABLE DES MATIÈRES

Pages

AVANT PROPOS – POUR L'AMOUR DES VILLES 7

OUVERTURE 27
INTERVIEW DE SASKIA SASSEN – « LES DÉFIS DES VILLES DU FUTUR » 29
INTERVIEW DE CHRISTIAN DE PORTZAMPARC – « LES VILLES SONT DES ÊTRES VIVANTS » 35
CONTRIBUTION DE JULIEN DAMON – « OU MÈNE L'URBANISATION DU MONDE ? » 43

VILLES DU FUTUR, FUTUR DES VILLES – QUINZE DÉFIS 57
1) LE DÉFI DES MÉGAPOLES ET DES NAPPES URBAINES 63
2) LE DÉFI DES LIMITES 75
3) LE DÉFI DE LA PLURALITÉ DES ESPACES DANS LA VILLE 87
4) LE DÉFI SOCIAL ET DES MIGRATIONS 93
5) LE DÉFI ÉCOLOGIQUE 103
6) LE DÉFI DES URBANISMES ET DES ARCHITECTURES 113
7) LE DÉFI DES « VILLES MONDE » 123
8) LE DÉFI ÉCONOMIQUE ET FINANCIER 131
9) LE DÉFI DE L'ACTIVITÉ ET DE L'ATTRACTIVITÉ 139
10) LE DÉFI DE LA SÉCURITÉ 145
11) LE DÉFI CULTUREL 159
12) LE DÉFI DES RESEAUX DE VILLES 163
13) LE DÉFI NUMÉRIQUE 169
14) LE DÉFI DE LA CITOYENNETÉ 175
15) LE DÉFI DÉMOCRATIQUE ET DE LA GOUVERNANCE 181

LES SCENARII DES PROSPECTIVISTES 189

DES TENDANCES QUI DESSINENT LES VILLES DU FUTUR 199

CONCLUSION – VILLES DU FUTUR, FUTUR DES VILLES, 25 PISTES POUR L'AVENIR DES VILLES DU MONDE 215

ANNEXES 223
. PROPOSITION DE LOI DE JEAN-PIERRE SUEUR RELATIVE À L'AMÉLIORATION DES QUALITÉS URBAINES, ARCHITECTURALES ET PAYSAGÈRES DES ENTRÉES DE VILLES 225
. CINQUANTE PROPOSITIONS POUR L'AVENIR DES VILLES (Extrait du rapport "Demain, la ville" présenté par Jean-Pierre SUEUR au Gouvernement en 1998) 277

AVANT PROPOS

POUR L'AMOUR DES VILLES

Pour l'amour des villes : cette entrée en matière paraîtra doublement provocatrice, d'abord parce que l'amour ne se décrète pas et surtout parce qu'on a pris l'habitude d'imputer aux villes les malheurs de la société.

Lorsqu'un crime a lieu à la campagne, c'est la faute d'un criminel ; lorsqu'il a lieu dans une banlieue, c'est toute la banlieue qui est coupable car elle constitue un milieu criminogène.

La nature est pure. La ville est polluée.

Insécurité, ségrégation, violence, pollution, hyperdensité : la ville apparaît dans l'inconscient collectif comme le réceptacle de toutes les misères.

On a même, en France, créé un **ministère de la Ville** qui présente la singulière particularité de n'avoir dans ses prérogatives que la partie de la ville qui est censée présenter le plus de difficultés : la ville des quartiers périphériques, des barres et des tours.

On n'a pas eu l'idée que le ministère de la Ville pût avoir compétence sur toute la ville.

Il n'y a pas deux ministères de l'agriculture : un pour l'agriculture qui va bien, un autre pour l'agriculture qui va mal.

Mais pour la ville, c'est différent –comme s'il fallait absolument associer la ville au malaise des villes.

Les villes sont pourtant creusets d'échanges, d'histoire, de civilisations et d'humanité.

Marchés, lieux de rencontres, bourgs, bourgades, villes enfin, lieux du pouvoir, de l'économie, de la culture et de la science ; cités au sens plein du terme depuis si longtemps, berceaux de toutes les citoyennetés, et indissociablement, de toutes les architectures, de tous les arts et de cet art urbain par excellence qui les fit harmonieuses sans que le secours de nos modernes schémas fût pour autant nécessaire ; villes dotées d'une personnalité impalpable et pourtant si prégnante, partout présente comme l'âme des poètes. ***Les villes sont des êtres humains***[1].

On l'a encore vu récemment. De Tunis au Caire comme à Athènes ou à Madrid, c'est sur les *places* des villes que bat le cœur de l'histoire. Les révolutions sont filles des villes.

* *

*

[1] *Voir : Jean-Pierre Sueur, « **Aimez-vous Orléans ?** », Editions CPE, 2005, p. 32*

Le travail qu'on lira ci après est triplement imprudent.

D'abord, il relève de ce qu'on appelle la **prospective** qui n'est ni une science, ni un savoir. Il suffit d'ailleurs de lire les écrits d'il y a trente ou cinquante ans sur le futur alors imaginé pour y trouver à côté de fortes intuitions de lourdes erreurs et d'incroyables illusions. L'histoire de la prospective est l'histoire des rêves, des utopies et des idées justes au milieu des errances. Mais ***a contrario*** le refus de penser l'avenir, de le préparer, d'agir ***aujourd'hui*** en fonction de ce que ***demain*** pourrait être, ou de ce qu'on souhaiterait qu'il fût, est la négation du politique.

La politique de l'instant, du temps présent et du court terme s'abîme elle-même en son contraire. Il est donc nécessaire et salutaire que, quels que soient les risques et les incertitudes, les assemblées parlementaires comme les gouvernements s'emploient à préparer l'avenir. C'est d'autant plus nécessaire que l'avenir ne sera jamais totalement ce qu'on aura cru qu'il fût. Ce ne sera pas pour autant le contraire.

En second lieu, le sujet n'est sans doute pas au cœur des préoccupations politiques. Cela tient pour une part non négligeable au fait que le temps de la ville n'est pas le temps du politique. Les villes d'aujourd'hui sont le fruit de décisions prises il y a cinquante ans, cent ans, ou il y a plusieurs siècles. Les choix –ou les non choix– d'urbanisme d'aujourd'hui produiront leurs effets dans un demi-siècle. Il s'ensuit que si chacun s'accorde –ici– à reconnaître le mal des quartiers en difficulté et à préconiser un plan d'urgence, plus ou moins conséquent – c'est selon -, on n'a pas vu dans les derniers temps le devenir des villes cette question simple : « *Quelle ville voulons-nous, préparons-nous, pour dans dix, vingt ou cinquante ans, pour nos enfants et nos petits enfants ?* » - constituer l'un des enjeux centraux, ni marginaux d'ailleurs, des débats lors des élections présidentielles et législatives. Pourtant, 80 % des Français vivent dans les villes. Et la population urbaine s'accroît, entraînant l'accroissement des villes, métropoles et mégapoles dans tous les continents et tous les pays.

Troisième imprudence : nous avons choisi de traiter des villes du monde. Le champ est évidemment immense. Et nous ne prétendons aucunement à l'impossible exhaustivité. Mais il nous est apparu qu'il aurait été fallacieux, à l'heure de la mondialisation, de nous contenter d'une vision hexagonale voire européiste.

Cela nous a conduit à multiplier les collaborations, à alterner monographies, échanges, synthèses partielles et plus conséquentes, en une série **d'allers et retours** entre analyses singulières et vues générales, permettant d'isoler à la fois les spécificités et les invariants.

* *

*

Il était hors de question de procéder comme on le fait classiquement dans les rapports, c'est-à-dire, de construire l'exposé de manière à parvenir à une conclusion listant trente, cinquante ou cent propositions pour la « *ville de demain* ».

Je connais la méthode pour l'avoir beaucoup pratiquée et particulièrement dans un premier rapport, sur lequel je reviendrai ci-dessous, portant sur le devenir des villes françaises.

Mais autant il apparaissait faisable de présenter au gouvernement français cinquante propositions pour le devenir des villes de France, même si en l'espèce il aurait été plus juste de parler de gouvernements, au pluriel, et même si cela suppose de se préparer à quelques déconvenues, autant il serait présomptueux et illusoire de bâtir un ensemble de propositions, voire d'injonctions, qu'un gouvernement mondial qui n'existe pas serait censé mettre en œuvre.

De surcroît, et même s'il est des invariants, cela supposerait qu'il y eût une possible gestion homogène du phénomène urbain, alors que les situations sont loin d'être comparables, qu'il y a de lourdes inégalités entre les pays, les villes, les quartiers et que si le fait urbain relève souvent –voire presque toujours– des autorités étatiques, il relève davantage encore des pouvoirs et des acteurs locaux.

La ville est le fruit de programmes, de plans, de desseins, de volontés. Elle est indissociablement un être vivant, se bâtissant, se transformant, évoluant au gré des initiatives de tous ceux –citoyens, services publics, entreprises, etc.– qui en sont les habitants, les usagers, les promoteurs et les acteurs.

Au cœur de cet ensemble complexe, fait de projets et de libertés, il y a la volonté politique, et la politique tout court. Sans quoi ce travail n'aurait pas de sens.

Mais cette politique –cette politique de la ville et de l'urbain– ne saurait être uniforme, homogène et univoque.

Il existe cependant, dans une forte diversité, des défis, des enjeux, des problématiques.

On peut imaginer ce que les lignes de pente les plus fortes produiront –ou produiraient– comme effet dans plusieurs décennies.

On peut prévoir ce qu'entraîneraient des révolutions, mutations ou inflexions décidées aujourd'hui.

On peut sans relâche entretenir la flamme du futur dans un présent difficile.

On peut enfin mettre en situations, en perspectives. Il y a des analyses et des projets qui se répondent, des solutions esquissées là et fécondes ailleurs, des structures et des ruptures qui se ressemblent et à partir desquelles on peut esquisser des configurations nouvelles.

C'est tout cela que nous nous efforcerons d'écrire, récusant à la fois le fatalisme et le mythe du modèle unique.

* *

*

Ce rapport s'inscrit, pour ce qui me concerne, dans une histoire.

En 1997, j'avais été chargé par Martine Aubry, alors ministre de l'emploi et de la solidarité, en charge de la ville dans le gouvernement de Lionel Jospin, d'un rapport sur la réalité et le devenir de ce qu'on appelait –et qu'on appelle encore– la politique de la ville.

Je réunissais une équipe de 25 personnes[1] très diverses –élus, architectes, urbanistes, hauts fonctionnaires, sociologues, historiens, acteurs sociaux– qui se révéla conviviale, travailleuse et efficace.

Au terme de très longues séances de travail, nous rédigions avec le concours précieux du rapporteur, Béatrice Buguet, un rapport de 700 pages incluant « cinquante propositions pour l'avenir des villes » intitulé « Demain la ville », publié en 1998 à la Documentation française et dont les thèses principales étaient reprises en 1999 dans un livre que j'intitulais : « Changer la ville » publié aux éditions Odile Jacob.

Comme me l'ont redit récemment plusieurs de ceux qui ont contribué à l'écrire, ce rapport reste – hélas ! – largement d'actualité.

Je ne reviendrai pas ici sur l'ensemble de nos propositions, mais j'évoquerai sept problématiques qui étaient au cœur de ce rapport de 1998 et me paraissent toujours être d'une grande actualité.

1. La politique urbaine ne peut s'appréhender que dans sa globalité

Je l'ai dit : en France, ***la politique de la Ville*** était – reste… –celle des quartiers en difficulté, et le ministère dit ***de la ville*** est celui des quartiers difficiles. Il y a là un non sens absolu. En effet, le postulat de départ consiste à

---

[1] *François Ascher, Daniel Asseray, Dominique Becquart, Rémy Blondel, André Bruston, Béatrice Buguet, Paul Chemetov, Jean Daubigny, Jean-Louis Daumas, Claude Dorian, Michel Dresch, Bruno Fortier, Annie Fourcaut, Jean-Pierre Gaudin, Francis Godard, Jean-Michel Guenod, Adil Jazouli, Isaac Joseph, Marie-Pierre De Liege, Marc Ratsimba, François-Xavier Roussel, Nicole Smadja, Sabine Thibaud, Pierre Veltz, Patrice Vergriete, Simon Wuhl*

croire qu'on peut changer les choses –la vie, l'habitat, le bâti, l'activité…– dans un ou plusieurs quartiers sans que cela ait de conséquences sur (ou pour) tous les autres quartiers, toute la ville et toute l'agglomération. C'est une totale illusion. On ne peut ***refaire*** (car il faut ***refaire*** ou très largement repenser) certains quartiers indépendamment de tout le reste du tissu urbain. Raisonner quartier par quartier, c'est institutionnaliser des logiques de ghettos - comme d'ailleurs confiner le ministère de la Ville à un seul type de ville et à une catégorie de citadins.

2. Le zonage produit des contre-effets et peut renforcer la stigmatisation

La France est depuis trente ans la championne du monde du zonage. Il y avait les ZUP et les ZAC, il y eut les ZPPAU (transformées en ZPPAUP !), les ZEP, les ZUS, les ZRU et les ZFU. J'en passe. Plus ça allait, plus les sigles devenaient incompréhensibles et imprononçables. Mais plus on en redemandait. Chaque maire ou président d'agglomération implorait de voir le territoire dont il avait la charge doté de nouveaux zonages, ceux-ci étant le sésame censé apporter au sein de la zone définie subventions, dotations et exonérations fiscales. L'ennui est que les Français ne souhaitent plus habiter dans une *zone* et que lorsqu'ils arrivent dans une ville, s'ils ne les découvrent pas tout seuls, les agences immobilières leur indiquent bien vite les ***zones à éviter***.

Je ne méconnais aucune des bonnes raisons qui ont conduit au zonage. Je vois encore Alain Savary défendant avec ferveur les Zones d'Éducation Prioritaire, auxquelles j'ai bien sûr souscrit : il s'agissait de ***donner plus*** à ceux qui ***ont moins***, c'était un notable effort de solidarité. La même ferveur a animé les ministres de la Ville qui ont –presque chacun– créé de nouvelles zones.

Mais s'il est pavé de bonnes intentions, le zonage produit souvent des effets contraires à ceux annoncés. Je sais les efforts considérables effectués par les enseignants et personnels de l'éducation dans les ZEP. Je sais aussi toutes les démarches et les manœuvres effectuées par les parents d'élèves pour fuir la ZEP. Ce qui était censé guérir accroît la stigmatisation. À vouloir aider les élèves en difficultés en les regroupant dans des zones que les autres enfants ne fréquentent plus ou fréquentent moins du fait des décisions de leurs parents, on concentre les élèves en difficultés, ce qui peut accroître les difficultés et les écarts avec les établissements situés en « ***ZEP*** » ou en « ***non ZEP*** ».

On peut tenir des raisonnements et faire des constatations similaires pour toutes les formes de zonage.

S'il est évidemment positif de « *donner plus* » à ceux qui *« ont moins* », on ne peut ignorer que toute politique fondée sur des périmètres induit potentiellement des effets de stigmatisation et l'on doit se poser la question de savoir si cela doit passer par des *périmètres*.

3. Il faut réaménager des quartiers entiers, mais il est illusoire de penser qu'on pourrait changer des quartiers entiers sans que cela ait d'influence sur l'ensemble du tissu urbain

L'urbanisme n'est pas tout. Ni l'architecture. On ne changera pas la vie dans les quartiers en difficultés sans prendre en compte les problèmes sociaux, les problèmes d'emploi, de vie quotidienne de celles et ceux qui y vivent.

Mais ajoutons aussitôt que ce n'est pas une raison pour se contenter de réhabilitations partielles, superficielles, parfois homéopathiques, pour les quartiers en difficulté. Ce n'est pas une raison pour se résigner à une architecture pauvre pour les quartiers pauvres. Ce n'est pas une raison pour se limiter à une politique de réparation là où il faut un dessein, un projet, une vision.

Nombre de ces quartiers, il faut les refaire – ce que, sauf exception notable, on n'avait pas vraiment compris dans les premiers âges et les premières moutures de la politique dite ***de la Ville***.

Refaire ces quartiers, c'est en changer la réalité, l'image, les fonctions.

C'est développer l'entreprise, la recherche, l'université, le sport, la culture, le commerce, là où il n'y avait que logements, que tours et barres.

C'est procéder par adjonction, par voisinages.

Si une avenue de haute qualité bordée d'entreprises innovantes relie ce quartier en difficulté au centre-ville, il n'est plus un quartier périphérique, il n'est plus un quartier en déshérence. Peu à peu les choses changent parce qu'elles changeront à l'intérieur dudit quartier (qui était une forteresse d'habitat collectif) mais, indissociablement, sur une aire plus vaste, beaucoup plus vaste, et de proche en proche, sur toute l'aire urbaine. C'est pourquoi, j'y reviens, c'était – et cela reste – une illusion que de vouloir changer un quartier sans que cela change l'aire urbaine elle-même – en un mot la Ville !

Restreindre le changement au périmètre étroit du quartier en difficulté, c'est souvent ne pas changer vraiment les choses. C'est tout le tissu urbain qu'il faut repenser si l'on veut éviter les logiques de relégation.

Limiter l'action à une partie de la ville –comme si tout le reste ou de larges parts du reste étaient exonérées de l'entreprise de renouveau, qui est aussi l'opportunité de l'innovation, de la création permanente– c'est encore et toujours en revenir aux stigmatisations, conforter les cloisonnements.

4. La mixité sociale doit aller de pair avec la mixité fonctionnelle

La mixité sociale dans les villes est un fort objectif. Nombre de politiques volontaristes ont eu pour objet de favoriser cette mixité sociale. L'une des plus emblématiques est celle inscrite, en France, dans la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) imposant aux villes de

compter en leur sein plus de 20 % de logements sociaux, faute de quoi une pénalité financière leur était infligée.

Cette loi visait à conduire chaque ville à accueillir en son sein un cinquième de logements sociaux –et donc de locataires de logements sociaux– et donc à éviter les concentrations de logements sociaux dans certaines communes cependant que d'autres en étaient exonérées. On a pu discuter du principe de la pénalité financière qui permet, en fait, à certaines communes d'acheter, moyennant espèces sonnantes, le refus du « *vivre ensemble* » : est-il moral de pouvoir ainsi acheter le fait de refuser les habitants qui connaissent les plus grandes difficultés ?

Mais il est clair qu'au total, ce volontarisme a eu d'incontestables effets positifs.

En revanche, il y a eu certaines manières de présenter cette « loi SRU » qui n'ont pas été positives : cela a été le cas lorsqu'on a présenté, en quelque sorte, l'application de cette loi comme l'arrivée de « 20 % » de problèmes et de difficultés de toute nature dans des villes qui étaient censées en être dépourvues. Ce fut surtout le fait des détracteurs de cette loi.

A rebours, d'autres ont dit avec force que c'était une fierté que d'accueillir dans la ville toutes les populations, qu'elles soient fortunées ou qu'elles ne le soient pas, que tout citoyen, que toute famille, ***avait droit à la ville***, que la ville était par essence brassage des populations et partage.

Mais revenons sur les discours stigmatisant les 20 %.

Ceux-ci reposent d'abord sur une erreur de fait.

Ils présupposent que les logements sociaux sont toujours les HLM, qu'ils sont reconnaissables, dénotés et connotés. Or, ce n'est plus le cas.

Les organismes de logement social construisent désormais des logements de grande qualité. Ils ont le soin constant que ces logements se fondent dans le tissu urbain, soient en harmonie avec lui. On est très loin des barres et des tours qui étaient comme des forteresses ou des quartiers de logements sociaux pavillonnaires clos sur eux-mêmes.

En réalité, la qualité des logements sociaux favorise grandement la mixité sociale. Mais celle-ci a un coût. Et cela renvoie nécessairement à la question des moyens et de leur affectation. J'y reviendrai.

Mais il y a une autre limite à la conception de la mixité sociale qui serait fondée uniquement sur le pourcentage de logements sociaux –même si cette disposition est, pour moi, positive. C'est qu'elle repose sur la croyance qu'on ne pourrait parvenir à une mixité qu'en jouant sur le seul levier du logement.

Or, c'est tout le ***système urbain*** qu'il faut –cette fois encore– appréhender.

La non-mixité tient au fait que certains quartiers sont relégués. On n'y trouve que de l'habitat et que de l'habitat social, longtemps ou souvent dégradé.

Il y a aussi dans les agglomérations des quartiers d'habitat –appelés *résidentiels*– qui sont le pendant des premiers : quartiers de standing, quartiers où il n'y a –là aussi– que du logement, mais du logement plus cher, habité par des populations plus fortunées, allant parfois jusqu'à la caricature –il suffit de lire les petites annonces de certains hebdomadaires –avec des résidences gardées, sécurisées, pourvues de toutes les murailles matérielles et virtuelles pour qu'on reste entre soi : en bref des ghettos de riches comme il y a des ghettos de pauvres.

Et puis, il y a cette ville issue de la révolution industrielle, puis des mutations de la seconde moitié du XXème siècle.

La grande industrie a créé les grands ensembles –car il fallait loger tous ceux qui venaient de la campagne ou de l'autre côté de la Méditerranée pour travailler dans l'industrie.

Les grands ensembles ont créé les grandes surfaces, car il fallait nourrir ceux qui y habitaient. L'exemple le plus fort est celui du patronyme *Auchan*, dénomination de la première surface commerciale construite à proximité d'un grand ensemble de barres et de tours dénommé à Roubaix « Les Hauts Champs » (car les quartiers de barres et de tours situés à l'extérieur, à l'immédiate périphérie des villes, ont souvent –magnifique oxymore– pris le nom de l'espace rural et champêtre qui les a accueillis et qui était leur contraire).

La révolution automobile a participé de cette mutation urbaine.

Puisque l'on pouvait désormais se déplacer facilement, on pouvait plus facilement disperser sur des espaces spécifiques les différentes fonctions urbaines.

Nombre d'analyses ont montré que les formes urbaines étaient liées au coût de l'énergie.

La prolifération d'immenses quartiers pavillonnaires dans les aires urbaines des Etats-Unis très loin de centres-villes qui souvent n'existent pas n'a été possible qu'avec un prix peu élevé de l'essence.

Dès lors que celui-ci augmente ou augmentera, jusqu'à atteindre un montant prohibitif, on peut prédire que cela aura pour effet de re-densifier les aires urbaines.

Cette prédiction doit toutefois être relativisée : car il faut toujours avoir à l'esprit le taux d'inertie élevé dans les évolutions urbaines.

La ville d'aujourd'hui a été façonnée il y a cinquante ans, et pour une part non négligeable, il y a bien plus longtemps.

Des changements de comportement ou des décisions politiques prises aujourd'hui n'auront d'effet significatif que dans les décennies à venir.

Mais revenons à la spécialisation des espaces, fruit des phénomènes que nous venons d'évoquer.

La voiture aidant, la zone commerciale va se dissocier du quartier d'habitation et va se développer de part et d'autre de la route nationale qui permet d'accéder à l'agglomération.

En quatre décennies la France a ainsi vu fleurir des centaines d'entrées de ville, toutes pareilles, avec les mêmes bâtiments, les mêmes cubes, parallélépipèdes, enseignes, pancartes, les mêmes parkings, les mêmes voies d'accès très larges, ressemblant davantage à des voies rapides qu'à des boulevards ou à des avenues. La taxe professionnelle a accéléré cette évolution, chaque maire voyant –et comment le lui reprocher ?– les ressources induites pour sa commune et aussi les emplois créés.

Ailleurs on a fait des campus universitaires –c'était la mode !– loin, parfois très loin des centres-villes, lieux voués à l'université et à la recherche, dépourvus de logements (autres que les résidences universitaires), de commerces, de cinémas, de salles de spectacles, bref de tout ce qui fait ***l'urbanité*** –à l'inverse des campus américains, dont on prétendait s'inspirer, qui sont, en un sens, davantage de vraies villes dotées de tous les ingrédients qui font l'urbanité, le goût et le plaisir de vivre ensemble, et d'abord de vivre sur place.

Ailleurs encore on a développé des parcs d'activités –nouveaux noms des zones industrielles– où il n'y avait que de l'activité, inscrivant ainsi dans l'espace la dissociation entre le lieu de l'habitat et celui du travail, dissociation devenue possible par l'essor de l'automobile, que l'on a d'ailleurs théorisée, magnifiée et considérée comme souhaitable dès lors qu'elle devenait possible.

Il y eut aussi les zones de loisirs, vouées aux seuls loisirs, les magasins d'usines, voués à la seule distribution, les parcs technologiques voués à la seule technologie –autrement dit la déclinaison, sous toutes les formes du postulat en vertu duquel chaque espace devait être affecté à une fonction et une seule.

Corrélativement, les centres-villes se sont vidés d'une partie de leurs commerces et de leurs activités. Ils sont, de plus en plus, voués au patrimoine et aux services (ou plus précisément à une partie de ceux-ci). Et on parle de « centres-villes musées ». (Mais déjà, ce modèle, longtemps prégnant, évolue à nouveau : nous reviendrons dans ce rapport sur la « *crise des hypermarchés* » - ou sur les limites auxquelles ce modèle se heurte dans certaines parties du monde, pas toutes (songeons à l'essor des hypermarchés en Chine tout particulièrement) et sur le retour aux « *magasins de proximité* » créés par les grandes chaînes qui théorisaient naguère la fin des *épiceries de quartier*).

Le rapport « *Demain la Ville* » de 1998 présentait ce modèle de la spécialisation des espaces comme un modèle en fin de cycle et plaidait pour la mixité fonctionnelle.

Les dix dernières années ont montré combien cette mixité fonctionnelle avait atteint ses limites.

Chacun voit qu'il faut refaire les entrées de ville, qu'il faut les repenser, transformer les voies rapides en avenues et boulevards, les humaniser, les éclairer mieux, planter des arbres, mais aussi et indissociablement revoir les volumes, les architectures, les enseignes et surtout l'occupation exclusive de ces espace par des commerces (ou par des multiplexes cinématographiques bâtis selon les mêmes principes… et utilisant les mêmes parkings), et donc y accueillir peu à peu des espaces verts, des locaux sportifs, de la formation, de l'université, de la recherche et finalement de l'habitat…[1] Ce n'est pas un rêve, ni une utopie. C'est possible, dès lors qu'on attache autant d'attention, de soin et de moyens aux entrées de ville qu'au centre des villes –ce qui renouerait avec des pratiques ancestrales puisque l'on attachait jadis beaucoup d'importance aux portes des villes, pour des raisons défensives d'abord, économiques aussi, mais également esthétiques : ***la porte***, c'était l'image de la cité qu'on présentait dès l'abord aux visiteurs.

On voit corrélativement qu'il faut repenser les quartiers exclusivement voués à l'habitat, qu'il s'agisse d'habitat collectif ou pavillonnaire et que l'une des clés consiste à accueillir d'autres fonctions dans chacun de ces quartiers et aussi à proximité pour, de proche en proche (de manière ***interne*** et ***externe***) atteindre à plus ***d'urbanité***.

On voit encore que le coût de l'essence, les problèmes de transport, les embouteillages et les embolies, conduisent à remettre en cause les postulats qui séparaient les lieux de l'habitat de ceux du travail –et cela même si l'on a constaté dans les deux dernières décennies de remarquables efforts pour développer les modes de transport collectifs attrayants, modernes, rapides, écologiques, tels que les tramways ou les métros.

En même temps, le travail a beaucoup changé.

La zone industrielle était forcément (le plus souvent : il y a des exceptions) à l'extérieur des villes.

Les entrepôts de la logistique y sont encore et y resteront (même si, là aussi, il y a des évolutions : nous y reviendrons également dans ce rapport).

Les services, le secteur tertiaire, l'informatique se sont beaucoup développés. Ils n'imposent en rien la dissociation spatiale par rapport à la ville ou aux quartiers d'habitats qui caractérisent les parcs d'activités.

---

[1] [1] *Voir en annexe la proposition de loi de Jean-Pierre SUEUR sur les entrées de villes et le texte adopté par le Sénat ainsi que le texte inscrit dans la Loi de simplification (loi n° 2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du 17 mai 2011).*

Le développement du télétravail va dans le même sens.

On cherche à rapatrier les campus universitaires dans les centres-villes. Ce qui n'est d'ailleurs pas simple puisqu'il apparaît souvent que fermer un campus pour « *transporter* » ses composantes en centre-ville se révélerait d'abord être, d'une part, infinançable et, d'autre part, se traduisait par un véritable gâchis. L'option choisie dans certaines villes de rapatrier une partie du campus en centre-ville n'est pas non plus très satisfaisante pour… l'autre partie du campus qui voit sa taille critique diminuer et avec elle son animation et sa vitalité. D'autres villes encore s'emploient à développer l'université en centre-ville et à donner une nouvelle vie aux campus en y insérant de nouvelles activités, en les reliant au centre-ville par un transport moderne (tramway, métro) ou, l'extension urbaine aidant, à réinsérer le campus dans le tissu urbain et à en faire un pôle, ou à l'intégrer à l'un des pôles d'une agglomération polycentrique.

Au total, on voit que la spécialisation fonctionnelle des espaces est contestée.

Et comme la mixité sociale suppose en premier lieu de développer des fonctions nouvelles dans les quartiers d'habitat social ou à proximité, en second lieu de développer l'habitat social dans l'ensemble des quartiers ou des parties de l'aire urbaine et en troisième lieu d'agir en vue qu'aucun de ces quartiers et aucune de ces parties n'ait plus vocation à n'accueillir qu'une seule fonction ni même une seule fonction dominante, la conclusion est claire : *la mixité sociale doit aller de pair avec la mixité fonctionnelle, et inversement*.

Il y a là la clef pour conquérir ou reconquérir une nouvelle urbanité.

5. Pour la ville polycentrique

La ville s'est classiquement développée en cercles concentriques autour d'un centre.

C'est ce qu'on rencontre le plus fréquemment, y compris dans les villes dont le développement est récent.

Il y a, certes, de notables exceptions –et notamment ces villes américaines qui n'ont pratiquement pas de centre, ou d'autres villes qui en raison de l'histoire se sont constituées autour de plusieurs centralités.

Mais le modèle le plus courant est celui de la ville concentrique.

Or, la ville concentrique se traduit le plus fréquemment par des entités qualitativement différentes à mesure qu'on s'éloigne du centre.

Ce centre est le lieu du pouvoir, du patrimoine ; c'est le centre économique ; il y a de surcroît une dimension symbolique.

On passe du centre au faubourg, des faubourgs à la banlieue ou à la périphérie, des banlieues à la grande banlieue ou à la banlieue plus lointaine encore.

Il serait certes simpliste d'identifier « banlieues » et « quartiers en difficulté ». Il est des « quartiers en difficulté » à l'intérieur des villes. Et il arrive fréquemment qu'il y ait d'un côté des banlieues riches et de l'autre des banlieues pauvres.

Il y a même des centres-villes morts et des banlieues vivantes et animées.

Il n'empêche que le modèle concentrique induit, en résumé, l'idée qu'il y a en particulier au centre, un espace urbain noble et doté d'une certaine densité en matière d'urbanité cependant que d'autres espaces dans la ville ou l'agglomération ne le seraient pas ou le seraient moins.

D'où l'idée et le projet d'une ville polycentrique, une ville structurée autour d'une pluralité ou d'une constellation de centres et de centralités –une ville multipolaire.

D'où l'idée de penser l'avenir des villes autour de pôles, de ramasser, de structurer, de rendre lisibles les « nappes urbaines » autour de pôles identifiés, reliés entre eux et ayant chacun –dans le cadre de la mixité fonctionnelle– des dominantes, en termes de fonction urbaine.

Cela peut s'appuyer souvent sur des quartiers historiquement identifiés.

Mais la ville multipolaire ou multicentrique est assurément la réponse à la ville concentrique ou à la ville faite de nappes urbaines uniformes et en quelque sorte, inconstituées.

6. Gouvernance et démocratie

S'agissant de la situation française, le rapport « Demain la Ville » de 1998 comportait nombre d'analyses et de propositions sur la gouvernance des agglomérations.

Il partait de la prise en compte d'un paradoxe : alors que de plus en plus de décisions se prennent au niveau des agglomérations, qu'on exerce de plus en plus de compétences et qu'on prélève une part accrue de la fiscalité à ce niveau, le lieu de l'expression démocratique reste la commune. On vote au suffrage universel pour le maire et le conseil municipal, et le président ainsi que le conseil de la communauté urbaine ou de la communauté d'agglomération sont élus au scrutin indirect.

Cela a pour conséquence qu'il n'y a pas vraiment de débat public tous les six ans –comme c'est le cas pour les communes– sur le devenir de l'agglomération : quel projet, quelles perspectives pour l'agglomération ?

Or, c'est au niveau de l'agglomération que les décisions sont prises dans des domaines très importants : aménagement, transports, environnement, grands équipements, etc.

Cette question a donné lieu à de nombreux débats.

Et depuis 1998 des évolutions sont apparues.

L'une n'est pas directement liée à la démocratie. Mais elle est lourde de conséquence.

Il s'agit de l'instauration dans toutes les agglomérations de la « Taxe Professionnelle Unique » (TPU).

Le fait que la taxe professionnelle soit perçue par chaque commune était un obstacle non négligeable à la mise en œuvre d'une politique cohérente de développement économique et d'aménagement du territoire.

La TPU a été, à cet égard, un progrès considérable.

La Taxe Professionnelle n'existe plus. Mais le dispositif qui le remplace continue à être mis en œuvre au niveau de l'agglomération.

Une autre évolution est inscrite dans la loi du 13 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Elle instaure un suffrage direct pour l'élection des conseillers communautaires. Celui-ci s'effectue sur la base des listes municipales. En vertu de la loi, sur chaque liste, les candidats appelés à siéger en cas d'élection au sein du conseil communautaire seront mentionnés par un signe distinctif.

L'avenir dira si cela suffira ou si l'on sera amené à choisir des formes de scrutin plus directes, portant spécifiquement sur l'agglomération.

Au-delà de la situation française, la question de la gouvernance des aires urbaines réelles se pose partout.

Elle se pose au niveau du tissu urbain aggloméré puisqu'il est clair que les décisions structurantes en dépendent.

Elle se pose au niveau de chaque ensemble au sein de cet espace urbain. Il peut s'agir de communes ou de quartiers et dans les mégapoles à la fois de communes et de quartiers.

Cela induit nécessairement des réflexions sur le niveau (ou les niveaux) pertinents en termes à la fois de démocratie et d'efficacité et sur l'articulation entre l'instance de l'aire urbaine et celles des villes et quartiers qui en sont les composantes.

La question d'une instance incluant au-delà de l'aire urbaine l'ensemble des communes de dimension moindre dont les habitants vivent en lien avec celle-ci se pose aussi, puisqu'il est nécessaire d'élaborer des stratégies cohérentes aux dimensions de ces bassins de vie.

Là encore, on voit que se pose la question de la démocratie, de la gouvernance et celle de la nécessaire articulation entre plusieurs niveaux de décision.

7. La bataille des moyens

Nous avions prévu dans le rapport de 1998 une loi de programmation dotée à l'époque d'un financement minimal de 50 milliards de Francs, soit 5 milliards de Francs par an.

Que n'avions nous pas écrit.

On nous fit valoir que jamais Bercy n'accepterait un tel programme, que c'était trop cher, beaucoup trop cher.

On nous fit valoir que c'était contraire à la règle d'or de l'annualité budgétaire.

L'État ne peut s'engager que pour un an.

Il y avait certes des plans. Il y eut évidemment, et il y a, des lois de programmation. Mais le seul véritable engagement que puisse prendre l'État est celui qui est inscrit, chaque année, dans la loi de Finances. Au-delà, rien n'engage vraiment.

Dans ce contexte, proposer une loi de programmation pour dix ans apparaissait comme une vraie provocation.

Et pourtant, le temps de la ville est long. Beaucoup plus que celui des mandats électifs, des durées de vie des gouvernements et des quinquennats présidentiels.

Et pourtant, la politique n'a pas de sens en un tel domaine si elle ne prépare pas l'avenir et n'inscrit pas un projet –ou des projets– dans la durée.

Nous avons dit –nous les auteurs de ce rapport– : ce sera peut être cher aujourd'hui, mais si ce que nous proposons n'est pas fait demain, cela coutera plus cher. Et pas seulement en argent.

Nous en sommes là.

Des dispositifs ont certes été mis en œuvre –comme l'ANRU– pour « sanctuariser » des crédits et inscrire l'effort dans le temps.

Mais chacun voit que nous sommes toujours loin du compte.

On oscille ainsi entre l'annonce régulière d'un « Plan Marshall » pour les banlieues et des budgets insuffisants, des crédits extrêmement dispersés, des complexités administratives et des régulations budgétaires.

Il faut assurément en revenir à des choix forts, des programmations solides inscrites dans le temps –non seulement le court terme, mais le moyen terme et le long terme– avec des engagements financiers clairement définis.

Cela vaut tout autant au plan mondial.

* *

*

Si je suis revenu longuement sur le rapport « *Demain la Ville* » treize ans après sa publication, c'est parce que je reste persuadé –en toute modestie, mais non sans conviction–, que nos analyses et propositions –élaborées à partir de la situation française– restent d'actualité dans le contexte français, mais aussi, au-delà.

C’est aussi pour montrer que le présent rapport s’inscrit dans une histoire, une logique, une réflexion d’ensemble.

Mais il est temps d’en venir à ce présent rapport.

Celui-ci n’a qu’un but : tenter de persuader les acteurs de la politique et de la vie sociale, sous toutes ses formes, qu’il serait absurde de ne pas intégrer dans la réflexion politique –celle qui prépare l’avenir– des projets, des perspectives, des **scenarii** sur le devenir des villes, c’est-à-dire leur réalité concrète dans dix, vingt, trente, quarante ou cinquante ans.

Car, j’y reviens, il y a dans nombre de contextes un **impensé** selon lequel les villes **prolifèrent**. Elles se développent dans une sorte de mouvement naturel irrépressible, irréversible, immaîtrisable, comme un organisme qui enflerait erratiquement, selon des évolutions qu’on ne pourrait ni prévoir ni organiser.

Je ne méconnais pas le poids du volontarisme, de la planification, des projets urbains.

Mais ceux-ci ont leurs limites. Ils ne sont, dans la majeure partie des cas, ni perçus ni vécus comme pouvant faire se substituer à **l’impensé** de la ville proliférante – et l’emporter sur la prolifération.

Ce nouveau rapport aura pour objectif central de mettre cette question au cœur du débat au travers de nombre de problématiques.

J’en évoquerai plusieurs –sur lesquelles nous reviendrons longuement pour clore cet avant propos.

1 - Ville et non ville : les limites de l’expansion urbaine. L’extension des villes est-elle inéluctable ?

Nous sommes passés des métropoles aux mégapoles et aujourd’hui aux gigapoles.

Redisons d’abord que nous n’avons pas choisi par hasard le titre de cet avant propos : *« Pour l’amour des villes* ».

Je récuse les métaphores (et donc les idéologies) qui associent les villes à **l’enfer** ou au **cancer** –cependant que la *non ville* serait naturellement bonne.

Il ne s’agit donc pas ici d’associer par définition l’extension urbaine à un maléfice.

Cela étant écrit, la question de la **configuration urbaine** est posée.

A une seule **nappe urbaine** on peut préférer des ensembles urbains structurés. On peut aussi préférer des chapelets, des réseaux, des constellations de villes, liées les unes aux autres, séparées –et reliées– par des espaces verts ruraux ou agricoles.

La question se pose. Et il faut la poser.

J'ai été frappé par la visite du musée de l'urbanisme de Shanghai où on nous présente comme alternative à ce que serait l'évolution spontanée de l'ensemble urbain la création de sept villes « *satellites* » autour de la grande ville, entourées elles-mêmes de soixante « *moyennes villes* », chacune entourées de « soixante villages ».

Que le modèle soit faisable ou non, qu'il se réalise de cette manière ou non, cette construction intellectuelle est symptomatique d'une volonté de penser l'inscription des villes et du phénomène urbain dans l'espace.

La question de l'aménagement est donc centrale.

Si rien n'est jamais écrit, le pire est de le refuser ou de le récuser.

Les programmes d'aménagement permettant d'imaginer les dessins et les desseins urbains dans l'espace seront eux-mêmes la conséquence de choix intégrant plusieurs facteurs.

- D'abord le bien être des habitants

- Mais aussi l'écologie et l'économie d'énergie : ce choix n'est ni simple ni univoque. On l'a vu, la densité peut s'avérer plus écologique et économe d'énergie que la non densité ; inversement la densité sur de vastes surfaces peut engendrer nombre de problèmes pour l'environnement.

- Il s'ensuit que la question ne se réduit pas au paramètre densité/non densité, mais que la question des configurations intra-urbaines et extra-urbaines est essentielle.

- Les configurations intra-urbaines renvoient aux séquences habitat/autres espaces (verts notamment) au sein de la ville ainsi qu'aux structurations internes (ce qui renvoie aux logiques de quartier et de gouvernance des aires infra-urbaines).

- Les configurations extra-urbaines renvoient à l'aménagement des territoires, à l'occupation des espaces, à l'équilibre entre les formes d'habitat et d'activité, entre les villes et les aires rurales structurées –et donc à l'articulation entre les unes et les autres.

2 - Les défis de la misère

Ce rapport présentera nombre de descriptions de bidonvilles.

Les aires en nappes urbaines sont, le plus souvent, très contrastées. La misère voisine avec l'opulence.

Le clivage était souvent entre les centres et les banlieues.

Mais il était aussi –on l'a vu– entre les banlieues et également entre les différents sous-ensembles de ce qu'on appelle « centre ».

Dans nombre de cas, et en particulier dans les pays pauvres, émergents, mais aussi dans des pays plus développés, le défi posé par les bidonvilles, quartiers d'habitat précaire –on dit quelquefois **informel**– et insalubre est considérable.

On peut s'en remettre à la **gouvernance locale** (aux autorités de l'agglomération ou de l'aire urbaine) pour traiter la question. Mais trop souvent, l'ampleur du problème est telle que les ressources existantes, prévisibles ou possibles de ces autorités locales ne sont pas à la mesure du problème.

Elle n'est pas même –dans nombre de cas– à la hauteur des ressources de l'État compétent.

La question se pose donc aussi au niveau des continents et du monde.

Pendant longtemps, l'Europe fut d'abord perçue comme l'Europe de la Politique Agricole Commune. C'est une dimension en effet centrale, essentielle de son action.

Il fallut beaucoup en débattre pour que fut peu à peu pris en compte le concept d'Europe des villes.

Or, nous y reviendrons, l'Europe s'est façonnée, historiquement dans ses villes.

Aussi serait-il légitime qu'existent des programmes européens plus efficaces (c'est-à-dire mieux dotés financièrement) pour aider les villes à faire face aux défis des quartiers en grande difficulté.

80 % des Européens vivent –ou vivront– dans les villes.

Si l'on pense que c'est un droit de chaque citoyen que de vivre dans un logement décent et dans un cadre urbain de qualité, la puissance publique doit s'emparer de cet enjeu majeur au niveau local, national, mais aussi continental et planétaire.

On peut préconiser, en particulier, qu'au-delà de l'UN-Habitat (dont le rôle est surtout de produire des analyses et de favoriser des échanges sur l'habitat et l'urbanisme) soit affecté à cette mission prioritaire, comme c'est le cas pour la santé, l'alimentation ou l'environnement.

3 - La ville uniforme ?

Lorsqu'on regarde les fronts de ville à New-York, Los Angeles, Dubaï, Hong Kong, Shanghai ou à Paris-La Défense, on constate de grandes similitudes, comme si un modèle unique se reproduisant à l'infini, archétype de la **ville monde** ou ville mondiale.

Là aussi, la mondialisation est à l'œuvre –mondialisation architecturale et urbaine se traduisant partout par les mêmes configurations.

C'est comme si une seule ville se reproduisait à l'infini.

Cette vision n'est pas dépourvue de réalité.

Les villes –les villes récentes, ou plutôt les grandes villes récentes ou les quartiers récents des grandes villes– sont les mêmes, comme les modes de transport se ressemblent, les musiques, les ordinateurs et les smartphones.

Ces fronts de ville ont leur beauté –fût-elle partout la même.

Ils ne sauraient faire oublier les quartiers en difficultés ou dégradés qui, derrière les fronts de ville, se ressemblent aussi, dans toute la planète.

Mais ils sont un fait, emportant avec lui ses charmes et ses atouts et ses risques d'uniformisation négatrice de la diversité des créations urbaines et des civilisations.

4 - Les défis de l'environnement

Au-delà des éco-quartiers parfois anecdotiques, mais qui, sur une échelle limitée, préfigurent ce qui pourrait être fait au niveau des aires urbaines, prises dans leur totalité, la réflexion sur le devenir des villes pose la question du défi écologique.

Il est possible sur l'ensemble de l'aire urbaine, mais aussi au niveau de chaque entité, de chaque quartier, de chaque partie de quartier, de choisir les matériaux pour construire les voiries ou l'habitat, de concevoir les réseaux, les modes de transport, le chauffage, le traitement des déchets, etc. de manière à économiser l'énergie, à atteindre un meilleur bilan carbone possible, etc.

Ceux qui gèrent les quartiers difficiles disent souvent qu'il s'agit là de « problèmes de riches ». Il faut les entendre.

Mais il est clair que le fait de pérenniser les modes de gestion de l'espace, de transport, d'habitat, de consommation d'énergie des quartiers pauvres ne conduit pas pour autant au retour de ces quartiers à la prospérité.

L'un des enjeux de l'avenir est de montrer que l'on peut relever ensemble les défis de la misère et ceux de l'écologie.

5 - Les villes des cultures

De tout temps, les villes ont été des phénomènes culturels.

D'abord parce qu'elles ont toujours accueilli les artistes et les lieux de culture.

Les théâtres, cinémas, musées, conservatoires sont souvent concentrés dans les villes.

Mais, au-delà, les villes sont dans leur être même, dans leur configuration, leur architecture, objets de culture.

Sans nos modernes Plans d'Occupation des Sols, Plans Locaux d'Urbanisme et Schémas de Cohérence Territoriale, sans nos Directions de l'Équipement (récemment rebaptisées) et nos architectes des bâtiments de France, les villes se sont longtemps façonnées avec leurs harmonies, leurs desseins propres, fruits d'une culture commune, et de pratiques communes.

Les villes –ou d'autres villes– furent façonnées par des pouvoirs régaliens, des aménageurs mettant en œuvre des desseins d'ensemble. Cela contribue souvent aussi à leur charme, à leur beauté, à leur personnalité, conjointement à la culture commune et aux pratiques communes inscrites dans l'histoire et le savoir faire des habitants.

Il y eut des échecs aussi, des disharmonies, des contradictions entre les desseins régaliens et les pratiques communes.

Toujours est-il qu'à rebours de la mondialisation uniformisante évoquée ci-dessus, il est d'autres perspectives : des perspectives plurielles, laissant libre cours à la créativité propre de chaque civilisation –et de chaque civilisation urbaine– favorisant la diversité, le respect des différences.

L'un des autres défis auxquels nous sommes confrontés est celui de la pluralité des cultures urbaines, inscrite dans l'espace et le temps, dans les murs, les rues et les places aussi bien que dans les œuvres des créateurs qui font vivre l'art vivant au cœur des cités.

* *

*

D'autres enjeux, d'autres défis sont présentés dans les pages qui suivent.

Ce rapport en trois tomes (Défis - Analyses - Débats) ne sera pas inutile si au travers de la diversité des approches, situations et positions qu'il expose, il permet aux décideurs d'intégrer dans leurs réflexions sur les villes et le phénomène urbain la dimension du futur proche, mais surtout lointain.

Redisons-le : le temps de la ville est long.

La politique de la ville n'a de sens que si elle s'inscrit dans le long terme.

Les villes dans lesquelles les habitants du monde vivront dans cinquante ans seront façonnées par les décisions prises aujourd'hui et dans les dix prochaines années.

Nous vivons tous les jours les effets des décisions ou des non-décisions prises (ou non prises) en 1950 ou1960.

2060, c'est demain.

Les villes sont des êtres vivants.

Mais leur cœur bat au rythme des décennies et des siècles.

En ces temps où l'on est victime de « *La Dictature de l'Urgence* »[1], de « *L'Empire de l'Éphémère* »[2], du culte de l'instant, l'amour des villes nous conduit à renouer avec le temps long –celui de la politique quand elle retrouve sa signification la plus profonde [3].

Jean-Pierre SUEUR

---

[1] *Gilles FINCHELSTEIN : « La Dictature de l'Urgence »*

[2] *Gilles LIPOVETSKY : « L'Empire de l'Éphémère ».*

[3] *Je remercie Charlotte WATINE et Lucas GRIFFATON-SONNET pour l'aide apportée dans la préparation de ce rapport*

OUVERTURE

INTERVIEW DE SASKIA SASSEN
« LES DÉFIS DES VILLES DU FUTUR »[1]

Le développement de nombreuses grandes villes (et de villes de plus en plus grandes) dans le monde est un fait. Quels sont, selon vous, les aspects positifs de cette urbanisation croissante ?

Cela dépend de la manière dont ces villes grandissent et de la manière dont elles sont gouvernées. L'urbanisation de la population d'une ville ou du monde peut être positive si le principe directeur est de rendre les villes écologiquement viables. Cela demandera du travail, de l'engagement, la mobilisation des populations, des entreprises et des gouvernements. Cela peut aussi être désastreux si nous considérons ce phénomène au regard des conditions actuelles : les citadins sont dépendants de nombreux systèmes complexes (par exemple les grands immeubles et les hôpitaux qui ont besoin de grandes quantités d'électricité ou de combustible) qui représentent ensemble une énorme part de la demande mondiale en ressources naturelles.

Aujourd'hui les villes consomment une part disproportionnée de ressources naturelles mondiales. Ce rythme est insoutenable. Toutefois les villes sont aussi ces systèmes concentrés qui pourraient a) maximiser le partage des ressources et b) générer et communiquer de nouveaux modes de vie. Une autre façon de dire cela est de dire que la capacité des villes à

---

[1] *Professeur de sociologie à l'Université de Colombia et à la London School of Economics, Saskia Sassen est spécialiste de la mondialisation et de la sociologie des grandes villes. Elle est à l'origine du concept de ville-mondiale (Global Cities), notamment exposé dans son livre « The Global City ».*

propager des maladies et à créer des épidémies peut également être utilisée pour déclencher des épidémies « positives » comme la mise en place de pratiques et de normes qui prennent en compte l'environnement.

Quels sont, selon vous, les aspects négatifs de cette urbanisation et les risques qu'elle présente ?

Une amplification des aspects destructeurs (concernant l'environnement, les inégalités économiques massives, les nouvelles formes de violence urbaine). J'ai commencé un projet sur les villes et les nouvelles guerres, notamment la guerre asymétrique. Ce sont des défis auxquels les villes devront de plus en plus souvent faire face à l'avenir si nous ne changeons pas fondamentalement notre façon de construire et si des inégalités économiques croissantes entre les personnes et les lieux demeurent.

Si ce mouvement d'urbanisation croissante se poursuit au même rythme durant 30, 40 ou 50 ans, quels sont les risques que cela présente (et, éventuellement, les chances et les atouts que cela constitue) ?

En un sens j'y ai répondu lors de la première question. Fondamentalement, les villes détruiraient le capital naturel mondial si nous ne changeons pas radicalement ce que nous mangeons et la façon dont on se procure notre nourriture, notre énergie (dans le sens général de combustible), la façon dont nous construisons nos immeubles, et plus généralement la façon dont nous traitons nos biens communs à l'échelle des quartiers jusqu'à l'échelle mondiale.

Toutefois, la concentration de la population dans les villes pourrait être positive si nous nous engageons dans des changements radicaux en faveur du développement durable. Il faut aussi agir dans le sens d'une viabilité sociale : aujourd'hui nous avons des systèmes et des inégalités qui détruisent le social. Les conditions sont réunies pour que les villes créent le social, réinventent le social. Les villes ont la possibilité de créer le social, de le réinventer.

Pour éviter les risques, dangers, nuisances que présenterait cette urbanisation accrue ainsi que la multiplication de grandes villes (ou métropoles) toujours plus grandes, quels sont les scenarii alternatifs ? Quelles dispositions faudrait-il prendre dès maintenant ? Quels programmes d'aménagement alternatifs ? Le choix volontariste de développer de nouvelles « grappes » ou de nouveaux réseaux des villes moyennes et petites vous paraît-il une alternative crédible aux difficultés que connaissent les mégalopoles ?

En plus de tout ce que j'ai déjà dit, je voudrais insister sur un élément que je suis en train d'étudier avec un biologiste devenu sociologue. Notre but est de théoriser les changements de relation entre les villes et la biosphère d'une manière qui puisse incorporer des innovations scientifiques, techniques et sociales.

On a déterminé que la ville (a) génère de nouveaux environnements spécifiques, comme les îlots de chaleur urbains, qui détruisent aujourd'hui la biosphère mais qui sont également des opportunités. Nous avons juste à changer leurs effets de négatifs à positifs. Nous avons aussi déterminé (b) que la ville a des propriétés systémiques qui correspondent (bien qu'elle ne soient pas identiques !!) à celle de la biosphère, en particulier le fait que la ville soit multi-scalaire et qu'il y ait de nombreuses écologies.

Le défi est de savoir comment nous devons utiliser ces différents aspects des villes afin de mettre en place une série d'interactions plus complexes entre la ville et la biosphère plutôt que de simplement dire que nous devons minimiser les effets négatifs sur l'environnement.

Dans ce projet, nous nous concentrons sur le complexe intermédiaire qui est le site à la fois des relations entre la ville et la biosphère, ainsi que le site des ruptures (le fait que nous produisions des déchets alors que la biosphère ignore ce que sont les déchets). Nous venons juste de publier un long (Oh oui ! et très ennuyeux) article à ce sujet. Une version plus courte a été présentée, dans Scientia, qui est publié en France (http://sapiens.revues.org/948).

La notion de « *réseaux de villes* » ou de « *villes en réseaux* » vous paraît-elle pertinente ?

Oui. J'aime aussi la notion de « géographies interurbaines ». L'économie mondiale n'est pas continue, sans heurts. Elle est faite de hauts et de bas. Cela devient concret et spécifique. Les villes situées sur un ou plusieurs circuits mondiaux vont faire partie de géographies interurbaines distinctes et souvent très spécialisées. Il n'y a pas que les forces de l'économie mondiale qui aliment la prolifération de ces géographies interurbaines. Les migrations mondiales, les activités culturelles, l'internationalisation de l'art et les foires annuelles de design, les luttes de la société civile autour de questions mondiales etc., alimentent également la formation et le développement de ces géographies. Ces géographies interurbaines émergentes commencent à fonctionner comme une infrastructure pour des multiples formes de la mondialisation.

Des recherches détaillées concernant une ville donnée permettent de se rendre compte de la diversité et de la spécificité de l'emplacement d'une ville sur un ou plusieurs de ces circuits et permettent de savoir quelles sont les autres villes sur chacun de ces circuits. L'enchevêtrement des villes et des circuits pour une ville donnée dépend en partie, et alimente en même temps, les forces particulières d'une ville. Il en sera de même pour les groupes de villes sur chaque circuit. Cela révèle souvent les différences particulières propres à chaque ville. Cela signifie également que la compétition ne se fait pas au niveau des villes mais plutôt au niveau des divisions fonctionnelles mondiales ou régionales communément reconnues. Cela signifie encore que les villes sont moins en compétition les unes avec les autres, contrairement à ce qui est habituellement présumé. Ce qui compte aujourd'hui, dans une

économie mondialisée, ce sont les différences spécifiques des villes. Celles-ci sont en partie façonnées par le passé économique d'un lieu. Les cultures économiques particulières proviennent de cette histoire économique.

La clé pour parvenir à établir un lien entre l'histoire économique profonde d'un lieu avec les secteurs de services spécialisés d'aujourd'hui est la capacité à extraire le savoir faire des pratiques économiques anciennes. Une fois extrait il peut être vendu, marchandé, localement ou à l'échelle mondiale. La valeur que l'on accorde à ces éléments de savoir, de savoir faire, et à leur mobilité, réévalue ironiquement l'histoire économique d'un lieu donné.

Selon moi, les spécialisations qui différencient les villes ont plus d'importance dans l'économie mondialisée que dans les années marquées par le keynésianisme.

Je développe ces sujets plus longuement dans la quatrième édition de mon petit livre : « *Cities in a World Economy* » (Septembre 2011, Sage Publishers).

Au modèle de la *« ville concentrique »* (centre patrimonial/ faubourgs/banlieues), vous paraît-il possible –ou souhaitable– de substituer un modèle de ville polycentrique, se constituant et se développant autour de plusieurs pôles ?

Concernant les grandes villes, je pense qu'il est nécessaire de s'orienter vers des villes multicentriques. Cela est également nécessaire pour les petites villes, mais le polycentrisme passe alors par les quartiers. J'ai longtemps défendu l'idée de sous-économies dans les villes, plutôt qu'un hyper centre aspirant toutes les capacités économiques des quartiers.

Les fonctions d'habitat, de travail, de commerce et de formation (universités) vous paraissent-elles devoir davantage cohabiter au sein des mêmes espaces urbains et vous paraît-il inéluctable, regrettable ou souhaitable que ces fonctions se répartissent en espaces différents et distincts voués chacun à une seule fonction ?

Je suis pour tout mélanger : des services divers et multiples répartis sur des sites multiples. Cependant en disant cela je pense aussi à de nouvelles versions de ces services (des versions « *vertes* »).

Quelle stratégie vous paraît être pertinente pour réduire le développement des bidonvilles dans les grandes agglomérations urbaines -et pour les éradiquer ? Quelles mesures de solidarité et de justice doivent pour vous être prises à cet égard ? Selon quelles modalités et à quels niveaux ?

C'est un défi. J'ai récemment écrit une série d'articles sur la ville mondiale et le « *bidonville mondial* ». De nombreuses villes et de nombreux bidonvilles ne sont pas mondialisés. Mais quelques uns le sont. Peut être puis-je renvoyer vos lecteurs à quelques articles afin d'éviter de trop simplifier…

Quels vous paraissent être les effets des mutations qui conduisent un nombre croissant de citoyens à être les « *usagers* » de plusieurs villes (celle où ils habitent et celle où ils travaillent par exemple) ? Quelles conséquences pour la démocratie (on vote *« là où on dort* » comme l'a noté Jean VIARD et pas forcément là où on vit et où on travaille) ?

Cela concerne la population active, pas la bourgeoisie « *à l'ancienne* ».

Quel est –et sera– pour vous, l'effet des nouvelles techniques d'information et de communication sur le mouvement urbain ? La notion de « ville virtuelle » a-t-elle un sens ?

Oui, mais ce n'est pas la ville dans laquelle j'ai envie de vivre. J'écris depuis longtemps sur ce mariage entre toutes ces nouvelles technologies et les villes et deux propositions d'organisation me semblent essentielles (ce que j'appelle le besoin d' « *urbaniser la technologie* ») : nous ne pouvons pas simplement mettre en œuvre la technologie dans les villes. Nous avons besoin d'intégrer ces technologies dans l'urbanité de la ville. Un autre terme que j'utilise pour évoquer ce besoin est « *l'urbanisme open-source* », en faisant référence à la notion de développement open source dans le domaine des réseaux informatiques qui permet aux utilisateurs de contribuer à développer de nouveaux logiciels, ou d'améliorer les logiciels existants. C'est la même chose pour les villes : les habitants devraient participer à ce nouveau mélange entre milieux urbains et technologiques. J'ai aussi fait valoir que les villes ont besoin d'être « open-source » faute de quoi elles deviendront obsolètes dès lors que les technologies seront obsolètes.

Y a-t-il, pour vous, une ou des cultures urbaines ? Comment se manifestent-elles ?

Il y a de nombreuses cultures urbaines dans une ville mais elles ont tendance à fusionner en une forme distincte propre à chaque ville. Cette « culture » visible d'une ville est plus comme la légendaire partie émergée de l'iceberg. En un sens, les cultures urbaines sont des systèmes « *open source* »: les citadins, les résidents comme les gens de passage, laissent tous un peu leur empreinte dans cette « culture urbaine ».

Les villes sont-elles un danger pour l'environnement ? Les villes du futur peuvent-elles prendre en compte effectivement (et non seulement dans les déclarations et les intentions) les défis de l'environnement ?

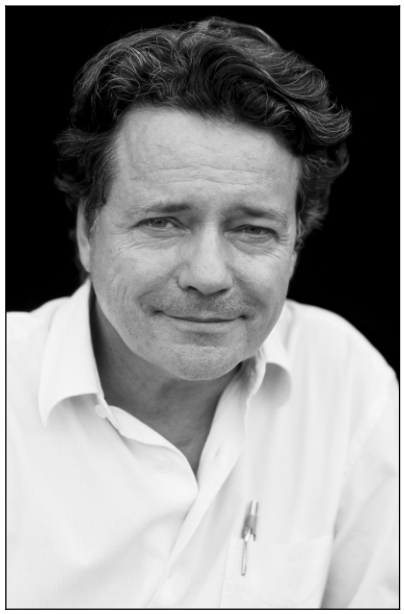
Oui et oui… comme je l'ai dit lors des premières questions. Nous ne pouvons pas continuer comme nous le faisons actuellement. Cependant, les villes, dûment constituées et gouvernées, et avec une participation active des citoyens, peuvent fortement transformer nos atteintes à l'environnement en une collaboration active avec l'environnement.

Des catastrophes comme celle que vient de connaître le Japon (nous pensons notamment à la centrale nucléaire de Fukushima) doivent-elles conduire à penser différemment les « *villes du futur* » ?

C'est déjà le cas, notamment dans un pays comme la France qui a développé une industrie nucléaire considérable et extrêmement sûre. Le fait que la crise ait eu lieu dans un pays très réglementé et techniquement avancé comme le Japon est profondément troublant. Cela va exiger de revoir toute une série de questions que nous avions considérées abordées et résolues en matière d'énergie nucléaire. Je dis souvent, nous sommes entrés dans les années 1980 dans une époque où des données stables sont devenues instables… Je pensais à toutes ces données de base que sont l'économie nationale et la société, l'État national… etc. Peut être que nous devons ajouter le pouvoir nucléaire dans un pays hautement développé et régulé !

INTERVIEW DE CHRISTIAN DE PORTZAMPARC

« LES VILLES SONT DES ÊTRES VIVANTS »



Le modèle des mégapoles avec des nappes urbaines en croissance continue a-t-il de l'avenir ?

Le mot modèle est très intéressant. Nous vivons actuellement un changement de modèle. Le modèle a été un grand sujet au XXe siècle : prévoir l'avenir, planifier la ville. L'immense progrès des techniques, de la science, de la production industrielle permettait alors à l'homme de penser qu'il pouvait maîtriser de mieux en mieux notre destin, notre rapport à la planète et l'évolution de la société. Ces progrès ont aussi permis à des millions de personnes de vivre mieux, d'avoir une meilleure alimentation et une meilleure santé. Et de vivre dans un meilleur habitat grâce à une amélioration de l'électricité, de la plomberie et d'une manière générale de l'équipement des logements.

Quand j'étais jeune et que je m'intéressais à l'architecture et à l'urbanisme, j'avais cette passion de maîtriser le futur. Nous disions que la ville du passé n'était plus possible et qu'il fallait la remplacer par une autre ville. C'était le projet de Le Corbusier avec son modèle de la « Cité radieuse ». C'est ce projet qui s'est alors répandu sur la planète toute entière avec le mot d'ordre de « la mort de la rue ». Il fallait une séparation fonctionnelle des zones d'habitation, de production, d'éducation, de divertissement et de sport,

de commerce. Il fallait aussi une séparation des réseaux de transport, de l'eau, du train, de la voiture, des piétons, des vélos etc.… alors qu'avant la rue rassemblait toutes les fonctions et tous les réseaux.

Cette subdivision était calquée sur la méthode industrielle où pour chaque problème doit être appliquée une méthode et une procédure. Ce modèle a été décliné à l'habitat et au quartier. Mais, aujourd'hui, et depuis plus de trois décennies maintenant, on ne peut plus dire que la planification est sûre d'elle car elle a été ringardisée, même s'il la DATAR existe toujours. Comment prévoir ? Comment planifier ? Comment un Etat ou une collectivité peuvent elles encore arrêter un plan et le mettre en œuvre alors que les grands financements publics –comme l'ont été ceux de la Caisse des Dépôts pour les villes nouvelles de Paul Delouvrier en région parisienne– ont disparu ? Ce sont les promoteurs privés qui ont pris le relai.

Les mégapoles sont apparues avec la mondialisation. C'est un phénomène qui s'est fortement développé à partir du milieu du XXe siècle. La croissance d'Istanbul ou de Mexico correspond à l'arrivée de 1000 habitants supplémentaires chaque jour pendant 20 ans. Et il faut pour ces nouveaux habitants des logements, de l'emploi, des services etc. C'est la même situation en Chine, par exemple pour Shanghai où on estime qu'il y a environ 2 millions de personnes non recensées qui viennent chaque jour et repartent chaque jour pour y travailler de manière informelle. C'est une sorte d'effet retard de la révolution industrielle qui a commencé au milieu du XXe siècle avec l'exode des campagnes et qui s'est considérablement renforcé à la suite de la conjonction de plusieurs phénomènes, notamment la mondialisation et la progression des communications immatérielles.

Cette croissance des mégapoles est aussi le résultat d'une aspiration des gens à vivre dans les villes. Quand je parle avec un jeune pêcheur brésilien qui vit dans un endroit magnifique, qui a suffisamment de quoi nourrir sa famille avec du poisson et des fruits et que je l'entends dire qu'il veut aller à Sao Paulo car il pense que c'est la chance de sa vie alors qu'il va y trouver des conditions de vie très dures dans une favela, je trouve que c'est tragique. C'est la fascination de la ville, où ce jeune pêcheur pense qu'il va y trouver l'âme sœur, qu'il va y trouver un travail plus valorisant. Les gens ont en fait été aspirés par ce spectacle en marche des villes. Ils pensent que c'est là que les choses se passent. Que c'est là qu'ils peuvent réaliser leur destin, un destin différent de celui de leur père qui était un homme du passé. C'est aussi la conséquence d'endroits où, comme souvent en Afrique, la terre ne donne pas assez pour nourrir la population, si bien que les villes, comme Lagos, ne cessent de croître.

En fait, il n'y a pas de modèle des mégapoles. Ce sont les mégapoles qui se sont imposées à nous. Et nous n'avons rien fait, ou alors nous n'avons pas fait assez, pour faire face à ce phénomène. C'est pourquoi il était temps de lancer la réflexion sur « le Grand Paris ». Nous sommes face à un phénomène très nouveau, car nous n'avons pas innové depuis les villes nouvelles de Paul Delouvrier, qui étaient celles d'une politique de limitation de l'étalement

urbain et de la tache d'huile de la ville. Mais les villes nouvelles ont été rattrapées par cette tache d'huile urbaine. La mégapole –appelée aussi métropole dans d'autres pays– nous force à changer notre conception de la grande ville.

Il apparaît ainsi un type nouveau de très grande ville –non pas au sens où ce type serait le résultat de la pensée des architectes et des urbanistes– dont nous devons tenir compte dans notre réflexion. Saskia Sassen avait déjà il y a un certain temps analysé ce phénomène des « Villes monde » et il y avait quelque chose de très juste dans ses observations qui insistaient d'une part sur le câblage des communications devenues ultra-rapides de par le monde, notamment pour relier entre elles les grandes places financières et les bourses de valeurs, et d'autre part sur la multiplication dans le monde entier de grands aéroports reliant les grandes villes des différents continents. A titre d'exemple, en 20 ans, Sao Paulo a pris le pas sur Rio et sur Brasilia à partir de la fondation d'une bourse beaucoup plus ouverte que celle de Rio avec des opérateurs qui ont pris des risques et de la création d'un hub aéroportuaire pour l'ensemble de l'Amérique latine. De ce fait tous les sièges sociaux des entreprises du monde entier se sont installés à Sao Paulo pour pouvoir rayonner sur l'ensemble des métropoles de ce continent. Autre exemple : celui de Francfort qui s'est battue pour être un aéroport hub et avoir une bourse et qui, sans être une très grande ville, est entrée dans le réseau des grandes métropoles du monde.

Dans ces grandes mégapoles, s'il y a toujours un cœur historique, un peu « glamour » qui a son charme, comme l'est le centre de Paris, en revanche la croissance n'y est plus seulement centripète ; La Défense par exemple est sortie du centre historique ; du tertiaire s'installe en dehors du cœur, notamment à proximité des aéroports, comme maintenant à Roissy avec des commerces, des centres d'activités médicales et tertiaires branchés sur l'international. C'est ainsi que désormais des gens viennent à Roissy pour participer à un congrès ou aller à Disneyland, sans aller au cœur de Paris intra-

muros. Ces mégapoles sont devenues d'immenses territoires dans lesquels se développent des ramifications d'activités, des « rhizomes plutôt que des pôles ».

L'expression « myome » provient du fait que certaines activités ont tendance à se développer sur certaines lignes de transport dans des territoires qui sont bloqués par ces grands tuyaux de réseaux de communication rapide -trains et autoroutes– construits en général au siècle dernier. Ces réseaux ont créé des enclaves spectaculaires ou des poches que l'on retrouve dans toutes les mégapoles du monde : poches d'habitat social, poches d'habitat sauvage, poches de bureaux, poches de zones de loisir, poches de zones de sport, poches d'installations purement techniques. Toutes ces poches ne font pas la ville. Elles sont tout le contraire de ce que nous aimons dans la ville. Le mot ville veut dire découverte, facilité à rencontrer les autres, multitudes de possibles à porter de soi. Or dans les mégalopoles, tout est loin, il faut tout prévoir à l'avance, il faut un GPS pour s'y déplacer…

Du fait de ces traits communs à toutes les mégapoles, on peut finalement parler de modèle, mais un modèle que nous n'avons pas prévu, avec lequel il faut composer, et pour lequel dans un certain nombre de pays, aucune réflexion n'a été engagée. Dans d'autres pays, l'urbanisme lui-même a perdu de son importance. Les intérêts privés outrepassent l'intérêt public. Celui qui apporte des fonds arrive à avoir les dérogations nécessaires. Parfois même la présence d'un urbaniste intelligent fait fuir les investisseurs ! Car il faut pouvoir faire un retour sur investissement rapide à 4 ou 5 ans. Les constructeurs ont pris l'habitude d'un rythme économique de court terme.

Est-il crédible d'encadrer le développement des mégapoles alors que la ville est le lieu de la liberté ? De récupérer l'urbanité par le mélange des fonctions ? L'avenir est-il aux villes multipolaires ?

A-t-on intérêt à laisser croître les mégapoles ? L'urbanisme est une sorte de lutte permanente entre la pulsion anarchique, vive et belle des individus qui veulent agrandir, gagner de l'espace et la nécessité de vivre ensemble dans un espace public qu'on ne doit pas dépasser, là où doit se trouver une route, un pont, un lieu pour tous. C'est cette accommodation entre l'individu et le public qui est intéressante. Or l'individuel a pris une grande importance dans le passé récent. La capacité d'entreprendre est devenue plus importante que la capacité de prévoir, d'ordonner et de contrôler. On le constate même dans un pays comme la France, –pourtant bien pourvue en règlement, urbanistes, directions de l'équipement– où le marché foncier dicte souvent sa loi.

La mégapole est un organisme vivant. Et comme tout vivant, ce système ne peut pas être décrété. Ceux qui ont fait Marne-la-Vallée avaient pensé que ce serait beaucoup plus une ville linéaire qui agrégerait beaucoup plus de fonctions. Quand j'y ai travaillé comme jeune urbaniste, nous pensions que ce serait une ville de 3 millions d'habitants et de nombreuses autoroutes ; dans les faits, la ville s'est beaucoup étalée ; il y faut beaucoup d'efforts pour

y construire des écoles ; la ville est restée très résidentielle et l'économie productive n'est pas venue ; elle est allée ailleurs, mais pas dans la ville nouvelle. Pourtant il y avait beaucoup de gens très intelligents qui avaient essayé de prévoir le futur de cette ville et d'infléchir ce développement. Il faut suivre l'évolution du marché foncier. Il faut l'observer. Observer par exemple la constitution de cet arc qui va de Roissy à Aubervilliers où on trouve tout à la fois beaucoup de misère –avec d'immenses entrepôts abandonnés et squattés par des gitans, mais aussi beaucoup d'emplois tertiaires et des start-up qui se sont installées sur des terrains désormais bien desservis ; à Drancy il y a tous les transports qui se croisent.

Il est certain que le politique peut et doit faire quelque chose face à la mégapole. Observer son évolution et agir, d'abord et avant tout dans le domaine des transports parce que c'est lui qui paient les équipements et parce qu'il est le seul à pouvoir les réaliser. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle certains maires se sont inquiétés de l'immixtion sur leur territoire de l'Etat par le moyen du « grand train » et de ses nouvelles gares. Le transport est essentiel. C'est aussi la raison pour laquelle il faut s'interroger sur le choix de l'effort à réaliser, soit dans la mégapole –au risque d'accentuer encore sa croissance–, soit dans les villes moyennes pour contenir le développement de la métropole. Ma réponse –au risque de me tromper– irait plutôt sur l'encouragement des villes moyennes. L'Europe dispose d'un réseau ferré extraordinaire avec des possibilités de communication très rapide. Avec ce réseau, les villes de taille moyenne ont d'énormes potentialités avec déjà une force considérable d'attraction dans le cadre d'un rhizome de villes non situées dans un cadre arborescent.

Êtes-vous pour ou contre le mélange des fonctionnalités dans les villes à l'avenir ?

Nous avons cherché depuis longtemps à promouvoir ce mélange des fonctionnalités dans les grandes villes. Un exemple dans le cadre du Grand Paris nous est fourni par l'OIN ORSA de Roissy-Rungis. Sur un territoire grand comme le Paris intra-muros, il n'y a que 250 000 habitants. C'est un territoire qui comprend d'importantes zones fonctionnelles : la logistique de hangars de la SOGARIS, les immeubles de bureaux et d'activités de la SILLIC sans aucun habitant à proximité, le charmant village de Rungis, l'immense camp industriel de Rungis, le cimetière de Thiais, le village d'Orly. Ce sont des camps. Comment y faire de l'habitat dans un tel zonage avec d'immenses enclaves qui ne pourraient accueillir que des pauvres ou des réfugiés climatiques. Je propose qu'on y fasse des chaînes agrégatives, par exemple sur la route nationale 7 ; le marché de Belle Épine et son très grand parking pourrait être équilibré par une activité locale ; l'ouverture de magasins à l'opposé de la route nationale redonnerait une urbanité à l'ensemble, le marché de Rungis pourrait externaliser une partie de ses fonctions au profit d'une autre urbanité avec un musée de la gastronomie etc.….

Le transport distribue des adresses. L'idée de la « chaîne agrégative » est une autre façon de parler du boulevard et de refaire la ville, par exemple

dans les entrées de villes. Les deux divinités Hestia et Hermès étaient souvent associées dans les frontons des temps des cités grecques. C'est une heureuse métaphore du rôle de la ville : Hestia symbole du foyer et de la maison ; Hermès, le messager, le Forum, le voyageur, la route, le voleur. La ville, c'est aller et s'arrêter quelque part. Alors que le boulevard répondait à ces deux mouvements contraires, la mégapole, elle, les a disjoints avec les grands axes qui conduisent à des zones et qui coupent la ville au lieu de la réunir. Si on veut une continuité, il faut qu'il y ait tout ensemble et du sport et du commerce, et du commerce et de l'habitat, de telle sorte qu'il n'y ait aucun terrain en situation isolée. En France, le maire est théoriquement en situation de contrôler cette affectation du foncier pour assurer cette continuité entre les différentes fonctions.

Dans les mégapoles, si on veut limiter la prolifération en périurbain, il faut aussi organiser le logement de telle sorte que les gens aient à la fois de l'espace et de la nature dans la ville. C'est ce que j'ai pu réaliser à Montpellier avec le lotissement jardin de la Lironde, où, en passant de R+1 à R+5, j'ai pu dégager de l'espace de nature qui a été très bien accueilli par les gens ; le programme s'est très bien vendu.

Quelle stratégie faut-il adopter avec les bidonvilles et les quartiers informels précaires ?

C'est un sujet très prégnant au Brésil, beaucoup moins -heureusement- en France. Les efforts des Brésiliens commencent à porter leurs fruits. Si la voirie est suffisamment solide, qu'il n'y a pas de problème de stabilité des terrains en cas d'inondation et que l'assainissement y est possible, alors on peut, comme dans les Medina traditionnelles, envisager une évolution de ces habitats précaires par améliorations successives. D'ailleurs il est très difficile d'envisager le déplacement de centaines de milliers de personnes (à Rio dans la Favela de Rossina vivent près d'un million de personnes). C'est fascinant de voir quels moyens humains sont trouvés et avec quelle intelligence ils sont mis en œuvre pour permettre ces améliorations du logement dans ces quartiers. Dans la rue principale de Rossina, on trouve tous les types de magasins, y compris certains assez luxueux. Le quartier évolue comme une ville spontanée qui accélère son processus de création. Les logements sont souvent mieux que ceux qui ont été construits dans des cités nouvelles pour y reloger d'anciens habitants de Favelas.

Le vrai danger de ces quartiers informels tient à l'insécurité, aux contrôles de la police qui sont nécessaires et à l'emprise des gangs sur les habitants. En réalité, nous n'avons pas trop le choix. C'est une sorte de retour au point de départ. Il y a cinquante ans, on pensait qu'on pourrait arriver à faire la ville réussie grâce à la maîtrise de la technologie. Ce qui nous revient, c'est en fait une ville aussi non maîtrisable que les phénomènes naturels du vivant, ville que l'on bricoler et arranger, c'est-à-dire le contraire de la planification. Nous allons être bientôt confrontés aux zones industrielles ou logistiques qu'il va falloir transformer pour en faire du bureau et du logement,

aux zones pauvres qu'il va falloir réhabiliter, aux zones pavillonnaires qui bougeront peu.

Quelle place dans les nappes urbaines du futur pour les zones vertes ?

L'équilibre écologique et hydrologique de l'espace implique la présence des zones vertes dans les mégapoles mélangées à l'habitat. Il faut profiter du gaspillage des terres qui a été fait par les mégapoles, essentiellement du fait de l'automobile, pour utiliser et planter les espaces encore disponibles au sein ou à proximité des bâtiments. C'est une bonne alternative pour l'habitat et un élément d'attractivité pour le choix des urbains dissuadés de s'installer en périurbain.

Comment les grandes zones urbaines peuvent-elles être écologiques ?

Il y a plusieurs entrées possibles pour atteindre cet objectif :

- l'équilibre avec la nature ;

- l'économie de l'énergie avec le recompactage de la ville ;

- l'isolation des bâtiments ;

- l'amélioration du cycle des déchets et de leur récupération.

Sur l'étalement urbain, il faudrait faire un bilan de la croissance des transports. Par exemple cette croissance est beaucoup plus forte en deuxième et troisième couronne en Ile de France qu'en première couronne. Les équipes du Grand Paris se sont en particulier penchées sur les évolutions des transports et ont conclu à la supériorité en terme écologique du maillage du réseau existant par rapport à un nouveau circuit en huit. Quoiqu'arborescent, le maillage avec l'existence de morceaux de périphériques, semble mieux couvrir certaines zones ; les études menées en particulier avec Jean-Marie Dutilheul et l'AREP montrent que, avec deux lignes nouvelles, on pourrait arriver à mailler 24 lignes existantes.

En outre, il faut que la réflexion ne porte pas seulement sur les transports ferroviaires urbains, mais aussi sur l'automobile qui doit pouvoir, notamment en troisième couronne, ramener les gens vers des pôles multimodaux. Le maillage a donc une supériorité en terme écologique, surtout si on abandonne le modèle du maillage « toile d'araignée ». Il permettrait en particulier d'éviter le passage obligé actuel à Châtelet. Plutôt que de raisonner seulement sur le concept de l'étalement urbain avec la notion de recompactage, il semble ainsi plus intéressant de travailler sur l'urbanisation par lignes ; c'est une affaire d'existant et d'échelle de temps. C'est toute la signification de la notion de « chaîne agrégative », qui va vers le recompactage urbain par rhizome sur des lignes existantes maillées. C'est une solution qui peut faire sens pour les gens dans leurs choix du lieu d'habitat par rapport à leur lieu de travail, s'ils trouvent à quelque distance un mode de transport

efficace. C'est par ce tissage des transports qu'on peut rendre la ville plus écologique car il est exclu de vouloir recompacter toute la mégapole.

Une autre condition tient à la mobilité des ménages qui est directement fonction de la disponibilité des logements. En termes d'efficacité économique, il est important que des déménagements soient rendus possibles pour accompagner une évolution professionnelle. Il faut ainsi qu'il y ait des logements vacants dans les grandes métropoles pour permettre la fluidité des parcours professionnels et améliorer les conditions de vie des habitants. Les maires ont parfois peur de réaliser les équipements collectifs et de renforcer l'attractivité de leur ville du fait de l'évolution de leur électorat. Pour autant, la création d'une gare et la perspective d'y installer à proximité des bureaux peuvent rendre plus acceptables les évolutions de leur territoire.

CONTRIBUTION DE JULIEN DAMON

« OU MÈNE L'URBANISATION DU MONDE ? » [1]

Je n'apporterai pas forcément une réponse très précise à la question qui m'a été soumise[2]. En revanche, et à titre d'introduction du sujet, je vais vous projeter quelques transparents qui comportent beaucoup de données, mais qui sont néanmoins synthétiques, pour vous montrer quelles sont les inerties à l'œuvre dans les villes. Car pour la prospective, il y a toujours une bonne nouvelle : l'avenir, en réalité, on n'en sait pas grand-chose ; parce qu'on va le construire ensemble, il faut y réfléchir. Mais, sur les phénomènes urbains et les phénomènes démographiques qui les sous-tendent, il existe des inerties que nous pouvons connaître.

Comme données de cadrage de l'urbanisation du monde, il y a un point très important qui est la part des urbains dans le monde. Ce qui est intéressant, c'est que, depuis 2008 – mais en réalité, depuis 2001 – nous savons que la moitié de la population dans le monde est urbaine.

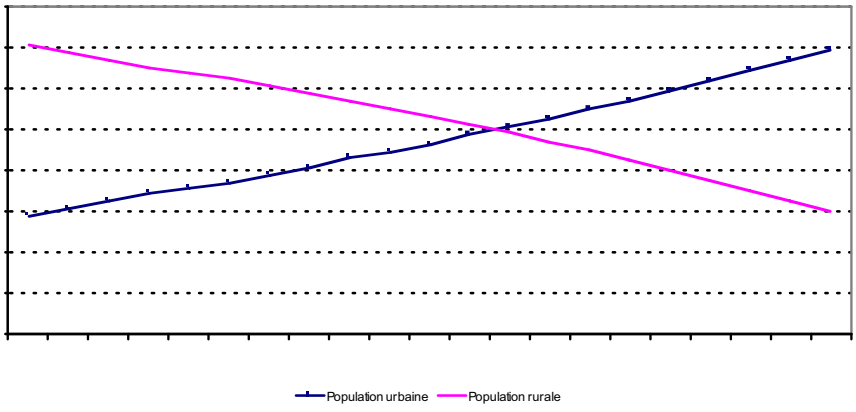
---

[1] *Julien Damon est professeur associé à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Master d'Urbanisme), créateur de la société ECLAIRS*

[2] *Intervention faite à l'occasion du l'atelier de prospective du Sénat sur « les villes du futur » du 30 mai 2010*

2008 une rupture dans l'histoire mondiale
La population urbaine deviendrait majoritaire.

Evolutions des populations urbaine et rurales de 1950 à 2050 (en %)



Source : *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision*, New Yor, United Nations, 26 février 2008 www.un.org/esa/population/unpop.htm

Ce graphique établi avec les statistiques agrégées de l'ONU donne, avant 1950, une vue rétrospective et, d'ici à 2050, une vue prospective du phénomène urbain, 2008 étant le moment du croisement. Cette courbe – qu'on s'en félicite ou qu'on s'en amuse – pose toute la question du cauchemar ou du rêve de l'urbanisation qui va concerner de plus en plus de monde sur la planète.

Ce qu'il faut avoir à l'esprit, c'est que ce qu'agrège l'ONU, ce sont des statistiques qui proviennent de 170 appareils statistiques différents et pour être plus clair, de 170 définitions de l'urbain qui sont relativement différentes. On est « urbain » dans certains lieux à partir du moment où on est dans un village de 200 habitants. On est urbain dans d'autres endroits du monde lorsqu'on habite la capitale. On est urbain dans d'autres pays lorsqu'on habite des agglomérations de plus de 50 000 habitants. Ce qui est important c'est naturellement la tendance. Mais ce qui est aussi à souligner, c'est naturellement la diversité qui est bien apparue dans le film d'introduction.

Attention : tout dépend des définitions

Country	Urban Definition
Argentina	Populated centers with 2,000 or more
Canada	Places of 1,000 or more*
China	Cities designated by the State Council and other places with density of 1,500 or more per sq. km.*
India	Specified towns with governments and places with 5,000 or more and at least three-fourths of the male labor force not in agriculture*
Japan	Cities (shi) with 50,000 or more*
Maldives	Male, the capital
Mexico	Localities of 2,500 or more
New Zealand	Cities, towns, etc. with 1,000 or more
Niger	Capital city and department and district capitals
Norway	Localities of 200 or more
Peru	Populated centers with 100 or more dwellings
Senegal	Agglomerations of 10,000 or more
United States	Places of 2,500 or more, urbanized areas of 50,000 or more*

* There are some additional requirements regarding population size, population density, and specified urban characteristics.
Source: United Nations Statistics Division, *2007 Demographic Yearbook*: table 6.

Voici quelques définitions de l'urbain dans le monde. Vous le voyez, au Canada, on est urbain à partir du moment où l'on vit à un endroit où il y a plus de 1 000 personnes. Aux Maldives, on est urbain à partir du moment où l'on vit dans la capitale. Au Sénégal, on est urbain à partir du moment où l'on vit dans une agglomération de plus de 10 000 habitants. Le monde de l'urbain est donc d'abord un monde de différences, parce qu'il y a différentes définitions de l'urbain.

Un sujet important aussi, c'est celui des « *mégacités* ». Les « *mégacités* », c'est le terme employé par l'ONU. Quelle en est la définition ? Elle est simple : ce sont les agglomérations qui comptent environ 10 millions d'habitants. J'ai essayé de faire, non pas un graphique, mais quelque chose qui peut être prospectif, rétrospectif et prospectif, et qui permet de voir progresser certaines villes et de voir régresser d'autres.

En 1950, les quatre seules « *mégacités* » étaient présentes dans les pays riches : New York, Tokyo, Londres et Paris.

Les “méga cités”

1950		2010		2025	
1 New York-Newark	12,34	1 Tokyo	36,67	1 Tokyo	37,09
2 Tokyo	11,27	2 Delhi	22,16	2 Delhi	28,57
3 London	8,36	3 S‹o Paulo	20,26	3 Mumbai (Bombay)	25,81
4 Paris	6,52	4 Mumbai (Bombay)	20,04	4 S‹o Paulo	21,65
		5 Ciudad de M¨xico	19,46	5 Dhaka	20,94
		6 New York-Newark	19,43	6 Ciudad de M¨xico	20,71
		7 Shanghai	16,58	7 New York-Newark	20,64
		8 Kolkata (Calcutta)	15,55	8 Kolkata (Calcutta)	20,11
		9 Dhaka	14,65	9 Shanghai	20,02
		10 Karachi	13,12	10 Karachi	18,73
		11 Buenos Aires	13,07	11 Lagos	15,81
		12 Los Angeles	12,76	12 Kinshasa	15,04
		13 Beijing	12,39	13 Beijing	15,02
		14 Rio de Janeiro	11,95	14 Manila	14,92
		15 Manila	11,63	15 Buenos Aires	13,71
		16 Osaka-Kobe	11,34	16 Los Angeles	13,68
		17 Al-Qahirah (Cairo)	11,00	17 Al-Qahirah (Cairo)	13,53
		18 Lagos	10,58	18 Rio de Janeiro	12,65
		19 Moskva (Moscow)	10,55	19 Istanbul	12,11
		20 Istanbul	10,52	20 Osaka-Kobe	11,37
		21 Paris	10,49	21 Shenzhen	11,15
		22 Seoul	9,77	22 Chongqing	11,07
		23 Chongqing	9,40	23 Guangzhou, Guangdor	10,96
		24 Jakarta	9,21	24 Paris	10,88
		25 Chicago	9,20	25 Jakarta	10,85
		26 Shenzhen	9,01	26 Moskva (Moscow)	10,66
		27 Lima	8,94	27 Bogot‡	10,54
		28 Guangzhou, Guangdong	8,88	28 Lima	10,53
		29 Kinshasa	8,75	29 Lahore	10,31
		30 London	8,63	30 Chicago	9,94

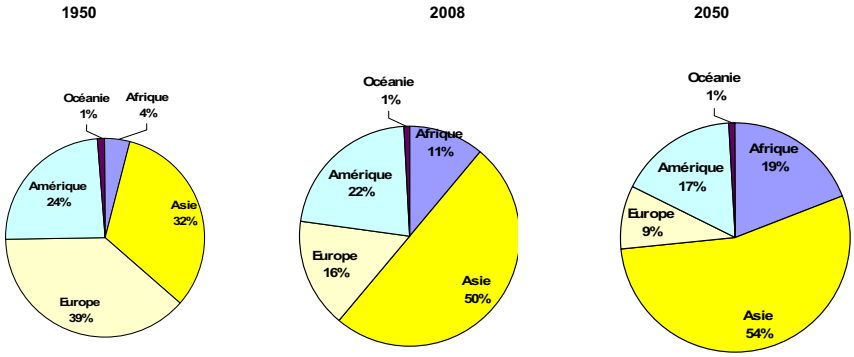
Source : *World Urbanization Prospects. The 2009 Revision*, New Yor, United Nations, www.un.org/esa/population/unpop.htm

Aujourd’hui, en 2010, à l’exception de Tokyo, les cinq premières grandes villes qui comptent toutes plus de vingt millions d’habitants, appartiennent aux pays dits en voie de développement ou émergents. On voit régresser la place de New York comme celle de Paris. Et vous voyez Londres disparaître.

La tendance s’accélère à l’horizon 2025 – évidemment, les projections ne sont que des scénarios à partir des inerties statistiques démographiques dont on peut disposer – mais enfin globalement, 2025, c’est tout de même demain. Pour les problèmes posés par le renouvellement urbain et les investissements qui seront à engager dans les transports ou l’immobilier, la ville de 2025 est déjà là.

Quant à celle de 2050…, elle est à peu près là aussi – malgré les 50 milliards de francs d’investissements évoqués par Jean-Pierre Sueur et qui manquent…. Mais la ville de 2050, la ville d’après-demain, c’est celle dont on parle aujourd’hui. En tout état de cause, en 2025, vous voyez, à part New York, Paris et Chicago au trentième rang, que la très grande majorité des trente « *mégacités* » sont dans les pays dits en voie de développement ou émergents.

Répartition des citadins par continents



Source : *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision*, New Yor, United Nations, 26 février 2008 www.un.org/esa/population/unpop.htm

Quant à l'évolution de la répartition des citadins par continent à la française, c'est-à-dire avec des camemberts, on constate encore une fois, qu'un quart des urbains était sur le continent américain en 1950 et qu'on en aura un peu moins d'un cinquième en 2050. L'Europe, notre belle Europe mais vieille Europe, concentrait deux urbains sur cinq en 1950 ; elle ne devrait plus en rassembler que 10 % à l'horizon 2050.

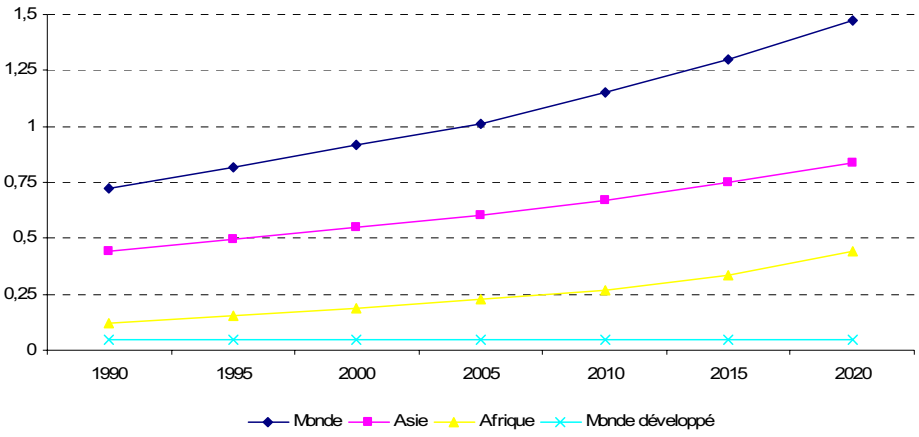
On constate surtout la progression des continents asiatique et africain. D'ici une quarantaine d'années, d'après les projections ONU dont on dispose, la population urbaine asiatique devrait encore croître de 1,8 milliard d'habitants. La population urbaine africaine devrait croître de 0,9 milliard d'habitants. Sur des continents qui ne sont pas actuellement majoritairement urbains. Ceci pour souligner que les défis urbains de l'avenir sont socialement et économiquement des défis des pays en voie de développement ou des pays émergents.

Autre sujet qui a été évoqué dans le propos liminaire de Jean-Pierre Sueur : la question cruciale des bidonvilles. Pourquoi est-elle cruciale ? Parce qu'elle concerne une part considérable des urbains. S'il y a des difficultés statistiques pour savoir combien de personnes vivent en ville avec la diversité des définitions, il est encore plus difficile de savoir avec rigueur ce qu'est la taille de la population dans les bidonvilles, parce que, évidemment, les définitions peuvent différer, même s'il y a d'ailleurs une harmonisation ONU en la matière, mais surtout parce que la collecte de données est compliquée.

Au-delà de ces réserves, qui sont importantes et qu'il faut tout de même avoir à l'esprit, voici un tout petit peu de rétrospective de 1990 à aujourd'hui, et puis des projections qui ont été faites par le Centre des Nations Unies sur les établissements humains, l'agence onusienne qui s'occupe des villes. En clair, seule cette courbe nous intéresse ici.

Aujourd'hui près d'un milliard d'habitants sur Terre habitent dans des bidonvilles. Cela signifie que près du tiers des urbains, la moitié de l'humanité, vit dans des « *établissements humains* » – c'est ainsi que les désigne l'ONU – qui sont considérés, c'est quasi-synonyme d'ailleurs, comme des taudis ou des bidonvilles.

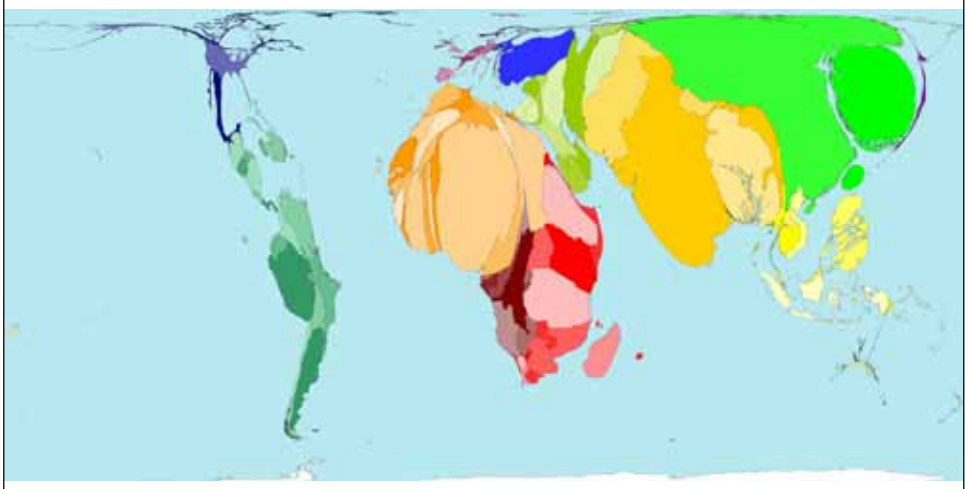
La croissance des bidonvilles (en milliards d'habitants)



Source : Centre des Nations Unies sur les établissements humains, ONU-Habitat, Global Urban Observatory Database (2005) ; www.devinfo.info

A l'horizon de 2020, nous devrions avoir 1,5 milliard d'habitants urbains qui seraient dans des bidonvilles. En clair, nous avons aujourd'hui un tiers d'urbains dans le monde qui sont dans des bidonvilles et nous pourrions passer à 40-45 % d'ici une dizaine d'années ; ces chiffres laissent à penser que la pauvreté urbaine va devenir un sujet de première importance. Les bidonvilles sont plus ou moins bien organisés ; ils peuvent être des lieux d'invention, de pratique d'autres formes de démocratie ou de développement économique même, mais ils concentrent tout de même les grandes difficultés de la vie urbaine : criminalité, pauvreté, mal-développement, etc. Pour prendre une métaphore qui est assez connue, la grande question sur les bidonvilles, c'est de savoir si ce sont des nasses dans lesquelles les gens s'enferment ou si ce sont des sas dans lesquels les gens peuvent progresser pour aller vers des situations de vie de meilleure qualité.

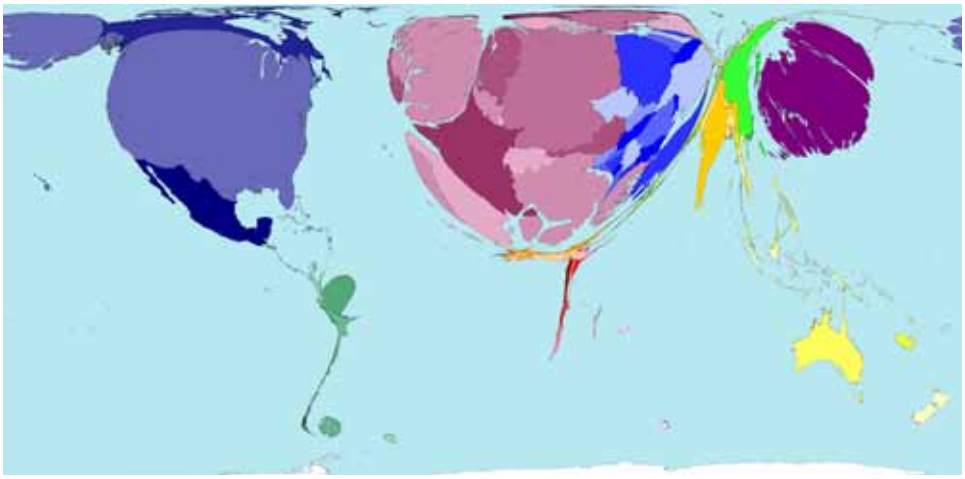
Croissance de la population vivant dans des bidonvilles (1990-2001)



Source : www.worldmapper.org
Lecture : la taille de chaque territoire est fonction de la part de la croissance de la population mondiale vivant dans des bidonvilles, repérable sur chaque territoire, de 1990 à 2001

Voici encore le monde représenté d'une autre façon originale. Ce n'est pas une trahison que de le représenter ainsi, car cela permet d'illustrer un des scoops prospectifs que l'on peut faire sur le sujet. La terre est ronde et si on l'aplatit en deux dimensions, c'est toujours par convention statistique et cartographique. C'est toujours nécessairement un traitement qui trahit la réalité. Mais on peut la trahir, à tout le moins la représenter autrement, par ces systèmes qui sont des cartogrammes. Ce que vous avez dans chaque espace géographique, c'est la part de population mondiale concernée par le phénomène que l'on veut représenter. Ici, c'est la progression de la population vivant dans les bidonvilles sur une dizaine d'années. Vous voyez que les pays riches sont quand même globalement absents de ces phénomènes, que par effet de structure, les grands pays type Nigeria, Inde et Chine sont particulièrement concernés. Mais vous voyez combien le continent africain est affecté.

La connexion à des systèmes d'égout et d'assainissement de l'eau (2004)



Source : www.worldmapper.org
Lecture : la taille de chaque territoire est fonction de la proportion de la population mondiale disposant d'un accès à un système d'assainissement de l'eau et à des égouts, se trouvant sur ce territoire

Sur ces inégalités, voici un autre cartogramme particulièrement illustratif, parce que, en général, on ne voit pas tout de suite de quoi il s'agit. Une nouvelle fois, c'est le monde avec, pour ceux qui ne les reconnaîtraient pas, d'un côté les États-Unis, en haut la France et surtout une ligne au centre qui est l'Afrique. Ce cartogramme illustre la part de la population mondiale connectée à des systèmes d'égouts et d'assainissement de l'eau qui naturellement sont bien plus aisés à mettre en œuvre et bien plus économiquement rentables et viables dans les villes que dans les espaces ruraux. Encore une fois, vous avez là une projection à la fois de nos défis et pour le moment, de nos différences.

On peut projeter aussi nos défis et différences d'une autre façon, puisque j'ai parlé de cette tendance majeure qu'était la « *bidonvillisation* », un néologisme que tout le monde peut comprendre. Mais il y a aussi ce sujet crucial de la concentration métropolitaine ; il y a à la fois mille thèses et mille manières de représenter le phénomène, mais globalement, alors que l'on a pu croire un temps que le monde allait s'aplatir, que grâce à Internet par exemple, nous serions tous connectés de la même manière et qu'il n'y aurait plus de raison de vivre aussi proches en ville, en réalité le monde est plus aisément représentable, plus pertinemment représentable, sous la forme de grandes vallées avec de grands pics économiques.

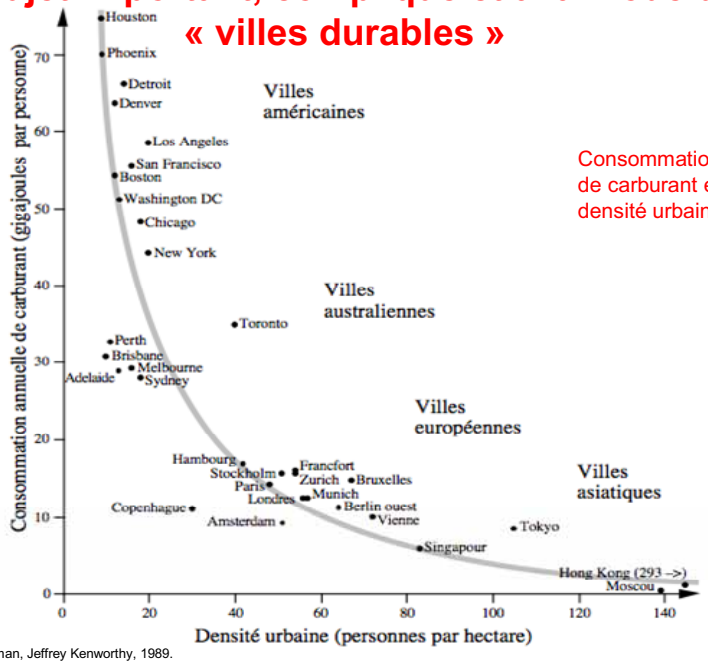
À l'inverse de la bidonvillisation, la concentration métropolitaine
Economic activity in a spiky word

Source : Richard Florida, Whoscity

Vous voyez la côte Est américaine, la côte Ouest, quelques grandes « *mégacités* » naissantes ou se développant plutôt en Amérique Latine. Les villes européennes, qui ne sont pas que des villes-musées, sont aussi des villes économiquement extrêmement dynamiques. Et puis le Japon et la Chine qui apparaissent très clairement ici, la concentration économique considérable dans les villes.

Autre sujet celui du développement durable, de cette ville durable –il ne saurait plus y avoir de ville que durable. Pour l'illustrer, je vous projette un graphique extrêmement connu qui a été inventé par deux urbanistes, Newman et Kenworthy. Ils ont mis en relation la densité urbaine en abscisse avec la consommation de carburant permettant de désigner quatre grandes formes urbaines : les grandes villes américaines, très étalées, très consommatrices ; les villes asiatiques, très denses ; et ce qui d'ailleurs dans les enquêtes internationales sur la qualité de vie semble être les plus valorisées, les villes dites australiennes, même si l'on y met Toronto ; et surtout, le modèle européen de ville compacte que l'on souhaiterait rendre d'ailleurs encore plus compacte.

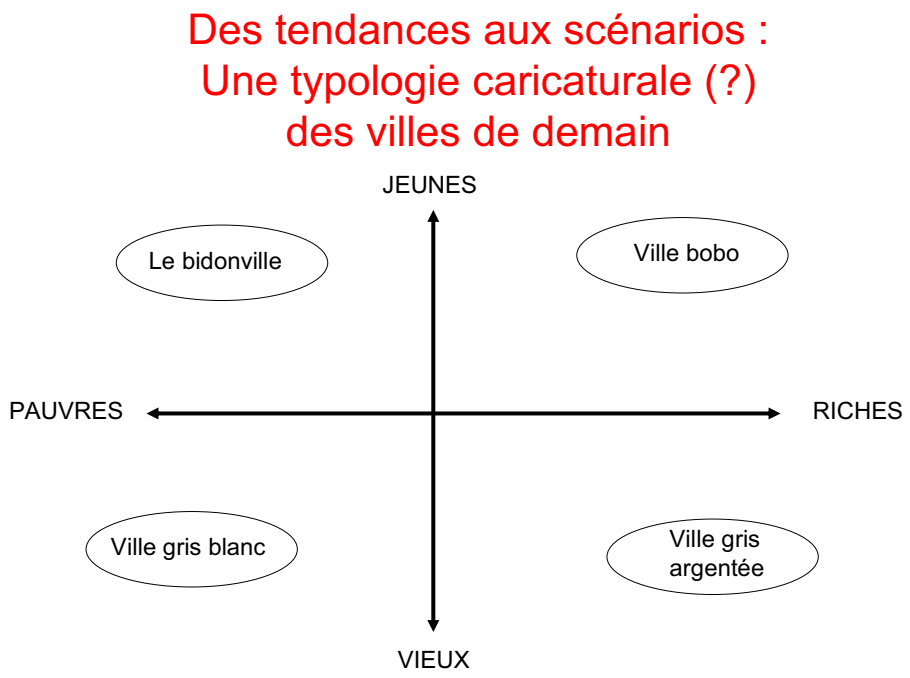
Le sujet important, compliqué et à la mode des « villes durables »



Source : Peter Newman, Jeffrey Kenworthy, 1989.

Toute représentation graphique est une trahison et parce que c'est une projection on pourrait dire : « *Chouette, chouette, chouette ! Plus la ville est dense, plus elle est favorable au développement durable.* » Mais c'est sans compter avec ce que certains urbanistes ont appelé « *l'effet barbecue* ». En effet on pourrait penser que, dans la ville compacte, on vit de manière relativement économe énergétiquement ; mais comme nous sommes riches, en réalité, le week-end, on s'en va et on consomme de l'énergie et du carburant. Globalement pourtant, c'est vrai qu'on peut différencier et présenter ainsi les types de villes sur cette question du développement durable dans le monde.

Je me suis permis de faire quelque chose d'encore plus caricatural pour lancer le débat : il s'agit d'une typologie des villes de demain sur deux axes. En ordonnée, le phénomène qui affecte le plus les villes européennes, à savoir le vieillissement plus ou moins prononcé de la population. Et en abscisse, la plus ou moins grande part de la pauvreté dans les préoccupations et les problèmes de la ville et à l'inverse le dynamisme économique avec la part des riches. Voici ainsi quatre grands types de villes à l'échelle mondiale.



On obtient ainsi :

- **des villes jeunes et très pauvres et même très jeunes**, c'est le bidonville ;

- **des villes** que j'ai qualifiées là de **gris blanc**, mais on pourrait dire d'étroit, ce serait plus clair encore, des villes qui s'appauvrissent et qui vieillissent et qui même se rétrécissent en termes de population ;

- vous avez des **villes jeunes et riches** ; oui, je n'ai pas trouvé d'autre terme que « bobo », mais c'est globalement nos éco-quartiers extrêmement valorisés, ce sont donc des parties de nos villes ;

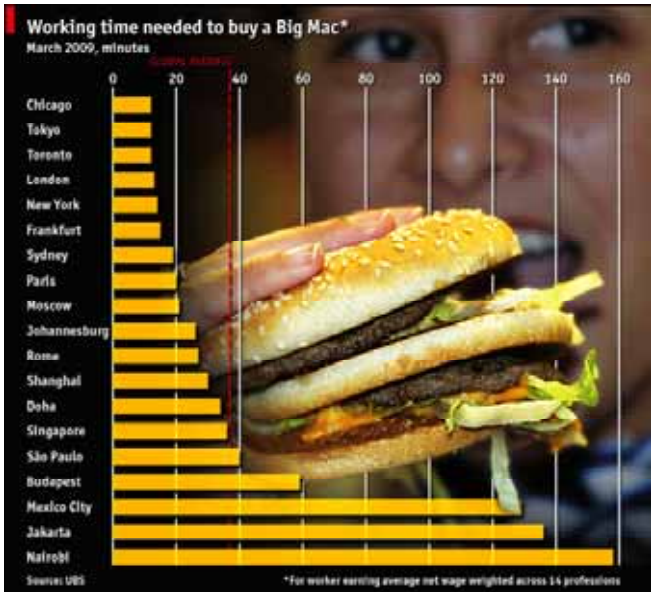
- et puis vous avez **des villes gris argenté**, ce sont d'autres parties de nos villes riches, ce sont les villes qui concentrent des personnes âgées et en même temps à haut pouvoir d'achat.

Vous voyez combien c'est caricatural. Je sens frémir la salle de cauchemars ou de rêves en la matière, bien sûr. Mais à mon avis quand même, ça tient à peu près debout.

J'ai aussi un ensemble de petits « crobards » sur un autre sujet. Un des membres de cette noble assemblée, le Maire de Lyon et sénateur Gérard Collomb, utilise souvent un néologisme – je ne sais pas s'il est de lui, en tout cas, il aime bien le reprendre – c'est celui de la « *coopétition* ». Les villes seraient à la fois en compétition et en coopération. Tout comme « *futurible* » veut dire futur possible, vous avez les deux mots qui sont rapprochés, il y a la « *coopétition* » à la Gérard Collomb que je souhaite vous présenter très

rapidement. L'avenir des villes, qu'il soit rêvé ou cauchemardé, sera un avenir de compétition et de concurrence accrue et ce, dans un contexte où, de manière internationale, il y aura de plus en plus de coopération : réseau européen par exemple, mais aussi présence plus importante des agences onusiennes ou de la Banque mondiale ou du Fonds Monétaire International sur ces questions.

Les soucis du (dé)classement - L'approche par le Big Mac



De ce fait, on classe les villes dans tous les sens. Il y a les villes les plus riches, les villes les plus attentives aux familles, les villes les plus aptes à attirer les investisseurs, etc. J'ai trouvé que, plutôt que les questions de parité de pouvoir d'achat qui sont très difficiles à établir et à expliquer, voilà un classement qui est fait par UBS, repris par The Economist et qui consiste à classer les villes en fonction d'une mesure du pouvoir d'achat très simple : le nombre de minutes de travail qui est nécessaire pour acheter ce produit international qu'est le Big Mac. Vous voyez, en un quart d'heure, vous avez votre Big Mac à Chicago mais il vous faut plus de deux heures à Nairobi.

Vous avez plein de classements de ce type. Si vous prenez vos journaux, vous lisez Le Monde l'après-midi, Les Échos le matin, Libé le lendemain, Le Figaro après, vous avez un classement qui sort par semaine et un classement exactement sur le même thème. La ville la plus chère de France ou la ville la plus chère du monde, et ce n'est jamais exactement la même chose. Ce n'est pas tant l'intérêt du traitement des données qui importe ici, c'est que les villes sont en compétition et qu'elles cherchent, même dans leurs conseils municipaux, à se hiérarchiser les unes par rapport aux autres.

A l'horizon 2030, nous devrions être 65 % d'urbains dans un monde qui, lui, passerait de 6,6 milliards d'habitants à 8 à 9 milliards à l'horizon 2050. La progression urbaine proviendrait quasi intégralement de celle des pays en voie de développement. Au rythme actuel de la progression de l'urbanisation, nous avons une progression d'environ 20 000 urbains en deux heures et demie. Vous voyez, on va rester deux heures et demie, voire trois heures ensemble, on va avoir 20 à 25 000 urbains de plus, dont une centaine en Occident.

Pour la question qui nous occupe, cauchemars ou rêves, il est vrai que la question relève un peu de la science-fiction au sens où elle consiste à s'imaginer un ensemble de bidonvilles ingérables avec une violence insoutenable – qui existe et qu'on pourra trouver dans des images ou des films. Il est d'ailleurs possible que ce phénomène s'étende si l'urbanisation du monde n'est pas absolument maîtrisée.

Maintenant, il y a une autre option opposée qu'il faut aussi envisager dans une perspective de science-fiction plus radieuse : c'est la vie urbaine et l'urbanisation considérées comme une solution aux problèmes du monde. C'est évidemment très éloigné des positions prises par certains, singulièrement en France notamment et depuis longtemps, comme Anatole France, Rousseau, Pol Pot inspiré de Rousseau, qui considéraient que la vie urbaine et la ville étaient les problèmes. Sur ce point, on constate une révolution des opinions, y compris dans les pensées des organisations internationales, parce que la ville offre des opportunités pour se connecter aux réseaux, pour se rapprocher des autres et pour créer du progrès.

VILLES DU FUTUR, FUTUR DES VILLES – QUINZE DÉFIS

« *La ville est vivante, vivace, animée, et en mouvement. Elle ne se construit pas systématiquement par le haut. Anticiper, accompagner les changements, prendre en compte les aspirations des citoyens, adapter les politiques : voilà à présent des composantes nécessaires à l'élaboration d'une stratégie urbaine de long terme.* » [1]

C'est pour cerner cette stratégie urbaine de long terme que la délégation du Sénat à la Prospective, créée en juin 2009, a engagé une réflexion sur les villes du futur. Un premier atelier de prospective, tenu au Palais du Luxembourg le 29 avril 2010, a permis de tracer les premières pistes de ce travail[2]. De nombreuses auditions dont les comptes-rendus sont fournis en complément de ce rapport, ont contribué à l'approfondissement de divers aspects du sujet.

Pourquoi s'intéresser aux villes du futur ?

D'abord parce que l'avenir des villes est très peu présent dans les débats politiques.

Pourtant, **ce sont les villes qui décideront du destin de l'humanité**, car déjà plus de la moitié de la population de notre planète –près de 3 milliards d'individus– est aujourd'hui composée de citadins. Dans trente ans, c'est-à-dire demain, ils seront 5 milliards vivant dans plus d'une trentaine de mégapoles de plus de 10 millions d'habitants, dont 27 dans les seules villes du Sud.

Ce sont les villes qui portent l'essentiel de la croissance économique et de l'augmentation des richesses dans le monde.

Or **ce sont les villes qui poseront à l'avenir les problèmes les plus sérieux à l'humanité** : utilisation des ressources en eau de plus en plus rares, lutte contre les gaz à effet de serre et contre la pollution atmosphérique, remise en question de certains modes de transport du fait de la raréfaction des carburants fossiles, prise en compte des changements climatiques et de ses conséquences en terme d'inondations ou de climatisation des lieux de vie, menaces posées par les fractures sociales et par l'insécurité, phénomènes de ghettoïsation et extension incontrôlable des bidonvilles etc.

Les sociétés politiques pourront-elles faire face à ces défis grâce à l'innovation, aux réseaux intelligents, aux progrès des moyens de

---

[1] *« La ville est vivante », séminaire organisé par la Fabrique de la Cité à Hambourg en avril 2010*

[2] *« Les villes du futur : « rêves ou cauchemars ? », actes de l'atelier de prospective du 29 avril 2010, rapport d'information n° 510 2009-2010 de M. Jean-Pierre Sueur*

déplacement, à une nouvelle gouvernance adaptée à la maîtrise du phénomène urbain ? Pourront-elles créer suffisamment d'emplois pour les quartiers de ces villes tentaculaires ? Quelle sera la vie des femmes et des hommes dans ces futures mégapoles : un rêve merveilleux ou un cauchemar permanent ? Doit-on prendre en compte plutôt un scénario rose ou plutôt un scénario noir pour agir dès maintenant sur certains des facteurs qui vont faire la ville de demain ?

Que peuvent répondre les prospectivistes et les urbanistes à ces questions ?

La prospective ne peut décrire un futur qui nous échappera toujours. Mais, selon la phrase de Gaston Bergé[1], « La prospective est tout particulièrement l'étude de l'avenir lointain » et « si l'avenir dépend de tout ce qui existe à présent, et de la manière dont nous sommes placés dans ce présent –c'est-à-dire de ce que nous pouvons–, il dépend aussi de ce que nous voulons ».

Dans le cas des villes, l'avenir est déjà présent parce que la ville dure, et elle dure longtemps. C'est pourquoi, parmi les différentes méthodes utilisées en matière de prospective, celle qui nous a semblé la plus adaptée, nous a conduit à traiter un petit nombre de variables rapportées à des exemples concrets, puis à mener une réflexion prospective par extrapolation des tendances constatées en tenant compte des différences de vitesse de progression du phénomène urbain dans les différents continents.

L'exercice est rendu d'autant plus complexe que les problématiques urbaines sont multiples avec des approches différentes qui ne sont jamais croisées entre elles : transports et mobilités, préoccupations climatiques, urbanisme et aménagement du territoire, quartiers, technologies du futur, attractivité, démographie et migration. Il n'y a pas de travail global de prospective sur les villes. En outre, le sujet est différent selon que l'échelle est mondiale, européenne ou française.

En effet, cette réflexion –déjà quelque peu ambitieuse !– ne peut se limiter à la France, ni même à l'Europe. Car le transfert de la majorité de l'humanité dans les villes est un phénomène mondial qui ne peut être ignoré dans une démarche prospective. Observer d'un même regard l'évolution des villes européennes, américaines, asiatiques, orientales ou africaines permet d'établir des relations qui ne seraient pas apparues dans le seul cadre hexagonal et d'évoquer des pistes nouvelles pour des propositions d'action.

Par ailleurs, la répartition des compétences administratives entre quatre ministères ne facilite pas la réflexion en France, le comble étant que le ministère de la ville soit en réalité celui qui ne traite que la part de la ville qui va mal. Si on devait avoir un projet d'avenir pour les villes, ce serait de prendre en compte la multiplicité fonctionnelle des villes pour dépasser les discours qui se sont construits à partir d'approches isolées les unes des autres.

---

[1] *« L'attitude prospective », in Étapes de la Prospective, bibliothèque de la prospective, 1967, introduction par Jean Darcet*

C’est la raison pour laquelle ce rapport comprend de nombreuses contributions d’experts. Celles-ci apportent un éclairage géographique sur les variables retenues qui sont les suivantes :

- évolutions urbaines ;
- aménagement de l’espace ;
- exode rural et rurbanisation/relations ville – campagne ;
- mondialisation et convergence/référencement des modèles urbains ;
- ville des riches/ville des pauvres : la segmentation et la privatisation de la ville versus la bidonvilisation ;
- projets urbains durables : émergences de nouveaux acteurs ;
- ville, économie, commerce et entreprises ;
- « verdissement » des villes et les enjeux environnementaux ;
- gouvernance des villes et les politiques publiques urbaines ;
- politiques de marketing urbain et d’image ;
- transports urbains ;
- périphéries urbaines ;
- question du risque en ville ;
- réseaux de ville ;
- problèmes de sécurité et de violence ;
- migrations.

Le travail sur ces variables conduit en définitive à mettre en lumière quinze enjeux principaux :

1) Le défi des mégapoles

- la concentration urbaine en mouvement ;
- des mégapoles inéluctables, et donc à gérer ;
- ce qui appelle cependant la réflexion et l'action sur des modèles alternatifs :
- la ville diffuse (avec ses plus et ses moins : le coût du mitage) ;
- la ville en grappes, en réseaux de villes, moyennes ou grandes.

2) Le défi des limites

- ville et non ville : quand les limites s'abolissent ;
- les espaces intermédiaires sont-ils des villes dégradées ? ;
- le volontarisme nécessaire pour que ces espaces aient droit à l'urbanité ;
- la ville, les espaces ruraux et les autres espaces.

3) Le défi de la pluralité des espaces dans la ville

- le modèle concentrique (cœurs de ville, faubourgs, banlieues, périphéries) ;
- ses alternatives : les modèles multinodaux ;
- des espaces spécialisés ou des espaces marqués chacun par la mixité fonctionnelle.

4) Le défi social

- stratifications sociales et stratifications spatiales ;
- bidonvilles : extension ou éradication ? ;
- les présupposés de la mixité sociale ;
- les moyens de la mixité sociale : politiques volontaristes, dispositions législatives et réglementaires, offres urbaines qualitatives.

5) Le défi écologique

- si rien ne change… ;
- voies et moyens de l'orientation vers la ville durable ;
- concentration ;
- choix urbains.

6) Le défi des urbanismes et des architectures

- urbanismes et architectures : dialectique entre œuvre collective et œuvre d'art ; planification et création ; aménagement et prolifération ;
- plaidoyer pour la pluralité des formes, des modèles et des structures ;
- les mondes de la création : un seul monde, mille cultures urbaines.

7) Le défi des « *Villes Monde* »

- les villes de dimension mondiale ;
- le rapport des villes au monde ;
- mondialisation ; régionalisation de la mondialisation ; plaidoyer pour la pluralité des villes**.**

8) Le défi économique

- la ville : coûts et profits ;
- financement des évolutions futures : financements publics/ financements privés ;
- la ville : plan et marché ; dialectique entre la nécessaire planification et les libres choix (et initiatives) des acteurs de la ville.

9) Le défi de l'activité et de l'attractivité

- industrie, tertiaire, commerce ;
- l'industrie dans la ville et hors de la ville ;
- le tertiaire dans la ville et hors de la ville ;
- le commerce dans la ville et hors de la ville ;
- scénarii : dissocier l'activité de l'habitat/rapprocher l'activité de l'habitat ;
- les rapports entre les problématiques précédentes et la nature des activités (dimension, industrie/tertiaire, nuisances…).

10) Le défi de la sécurité

- ville et insécurité ; clivages : criminalité et hyper protection ;
- ville et terrorisme ;
- prévention, répression, protection des libertés.

11) Le défi culturel

- la ville, creuset des cultures ;
- cultures urbaines ;
- la ville, phénomène culturel.

12) Le défi des réseaux de villes

- un nombre croissant d'usagers (voire d'habitants) de plusieurs villes ;
- l'enjeu des transports au sein des réseaux ;
- les migrations (immigration, activités, tourisme…).

13) Le défi numérique

- villes réelles et villes virtuelles ;
- le numérique, facteur de diffusion urbaine ;
- le numérique, facteur de non ville.

14) Le défi de la citoyenneté

- quelle citoyenneté ? (l'habitant de la ville, le travailleur dans la ville, l'usager de la ville) ;
- quelle participation de chaque type d'usager ? ;
- la ville creuset, ville du partage.

15) Le défi démocratique

- différents types de gouvernance locale ;
- démocratie au niveau de l'agglomération ;
- démocratie directe dans la commune et indirecte dans l'agglomération ;
- démocratie aux dimensions de l'aire urbaine (au-delà de l'agglomération) ;
- gouvernances étatiques ;
- gouvernances plurielles et contractuelles.

Les défis des villes du futur sont présentés dans un tome I. Le travail de prospective est présent dans chaque défi et fait l'objet d'une conclusion qui présente « 25 pistes pour l'avenir des villes du monde ».

Le travail sur les variables est présenté sous forme d'analyses thématiques par villes dans le tome II.

Les tables rondes, les auditions du rapporteur, le compte-rendu de l'atelier de prospective et d'autres contributions sont rassemblés dans le tome III.

1) LE DÉFI DES MÉGAPOLES ET DES NAPPES URBAINES

- La concentration urbaine en mouvement

- Des mégapoles inéluctables, et donc à gérer

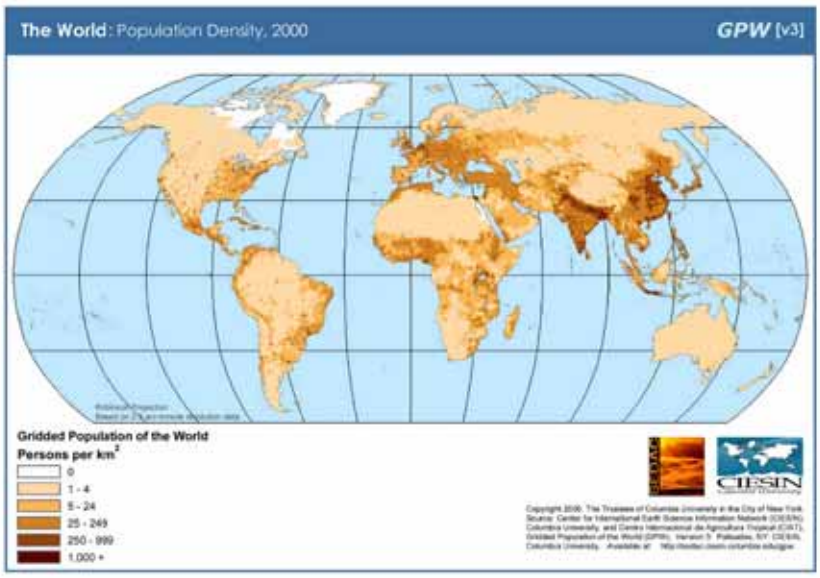
- Ce qui appelle cependant la réflexion et l'action sur des modèles alternatifs :

- La ville diffuse (avec ses plus et ses moins : le coût du mitage)

- La ville en grappes, en réseaux de villes, moyennes ou grandes

La concentration urbaine est un phénomène mondial qui correspond au mouvement de concentration des populations. D'après les projections de l'ONU, d'ici à 2030, l'essentiel de la croissance de la population mondiale se concentrera dans les villes et bourgs des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Il y a deux siècles, seules deux villes atteignaient ou dépassaient le million d'habitants, Londres et Pékin. En 1950, elles étaient 75 et, en 2008, 431. Une forte proportion de ces villes dépassant le million d'habitants se situe en Afrique, en Asie et en Amérique latine et elle est en augmentation. La carte de la densité mondiale de la population illustre ce phénomène et sa localisation.

CARTE DE LA DENSITÉ MONDIALE DE LA POPULATION



Alors que, en 1950, on ne comptait que quatre villes de plus de 5 millions d'habitants (New-York, Tokyo, Londres et Paris), depuis 2010, il y a maintenant dans le monde **30 villes de plus de 5 millions d'habitants**, dont 13 ont déjà une population supérieure à celle de New-York en 1950 (12 millions). **Le monde compte actuellement 19 villes de plus de 10 millions d'habitants. Il en comptera 27 en 2025.**

LISTE DES VILLES DE PLUS DE 10 MILLIONS D'HABITANTS EN 2007 ET EN 2025

Megacities 2007 and 2025 (projected)

	2007	
Rank	Urban agglomeration	Population
1	Tokyo, Japan	35.7
2	New York-Newark, USA	19.0
3	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	19.0
4	Mumbai (Bombay), India	19.0
5	São Paulo, Brazil	18.8
6	Delhi, India	15.9
7	Shanghai, China	15.0
8	Kolkata (Calcutta), India	14.8
9	Dhaka, Bangladesh	13.5
10	Buenos Aires, Argentina	12.8
11	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, USA	12.5
12	Karachi, Pakistan	12.1
13	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	11.9
14	Rio de Janeiro, Brazil	11.7
15	Osaka-Kobe, Japan	11.3
16	Beijing, China	11.1
17	Manila, Philippines	11.1
18	Moskva (Moscow), Russian Federation	10.5
19	Istanbul, Turkey	10.1

	2025	
Rank	Urban agglomeration	Population
1	Tokyo, Japan	36.4
2	Mumbai (Bombay), India	26.4
3	Delhi, India	22.5
4	Dhaka, Bangladesh	22.0
5	São Paulo, Brazil	21.4
6	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	21.0
7	New York-Newark, USA	20.6
8	Kolkata (Calcutta), India	20.6
9	Shanghai, China	19.4
10	Karachi, Pakistan	19.1
11	Kinshasa, Democratic Republic of the Congo	16.8
12	Lagos, Nigeria	15.8
13	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	15.6
14	Manila, Philippines	14.8
15	Beijing, China	14.5
16	Buenos Aires, Argentina	13.8
17	Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, USA	13.7
18	Rio de Janeiro, Brazil	13.4
19	Jakarta, Indonesia	12.4
20	Istanbul, Turkey	12.1
21	Guangzhou, Guangdong, China	11.8
22	Osaka-Kobe, Japan	11.4
23	Moskva (Moscow), Russian Federation	10.5
24	Lahore, Pakistan	10.5
25	Shenzhen, China	10.2
26	Chennai (Madras), India	10.1
27	Paris, France	10.0

Source: United Nations, Table I.6. Population Of Urban Agglomerations with 10 million inhabitants or more, 2007 and 2025

La démographie explique en grande partie cette multiplication des grandes mégapoles[1] depuis les années 50. Les évolutions prévisibles confirment la forte progression future du nombre d'êtres humains habitant dans les villes. En 1950, la population mondiale dans les villes était de 736 millions ; en 2010, elle est de 3,5 milliards ; en 2050, elle sera de 6,3 milliards pour une population totale de 9 milliards environ d'êtres humains. Selon l'ONU, le taux d'urbanisation mondial actuellement de l'ordre de 50 %, sera de 59,7 % en 2030 et de 69,6 % en 2050.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE MONDIALE DE 1950 À 2050

Année	Population Urbaine (en milliers)
1950	736 796
1955	854 955
1960	996 298
1965	1 160 982
1970	1 331 783
1975	1 518 520
1980	1 740 551
1985	1 988 195
1990	2 274 554
1995	2 557 386
2000	2 853 909
2005	3 164 635

[1] *Ne pas confondre mégapole : ville de grande taille, (exemple Moscou) et mégalopole :(nappe : exemple le delta de la Rivière des Perles) ; Megalopolis est un terme qui a été inventé en 1961 par Jean Gottmann (1915-1994), géographe français travaillant aux Etats-Unis à Harvard, pour désigner «le long ruban quasi continu d'aires urbaines et suburbaines s'étendant de Boston au Sud du New Hampshire à Washington et Richmond au nord de la Virginie, et des côtes de l'Atlantique aux contreforts des Appalaches».*

2010	3 494 607
2015	3 844 664
2020	4 209 669
2025	4 584 233
2030	4 965 081
2035	5 341 341
2040	5 708 869
2045	6 063 186
2050	6 398 291

Source : ONU

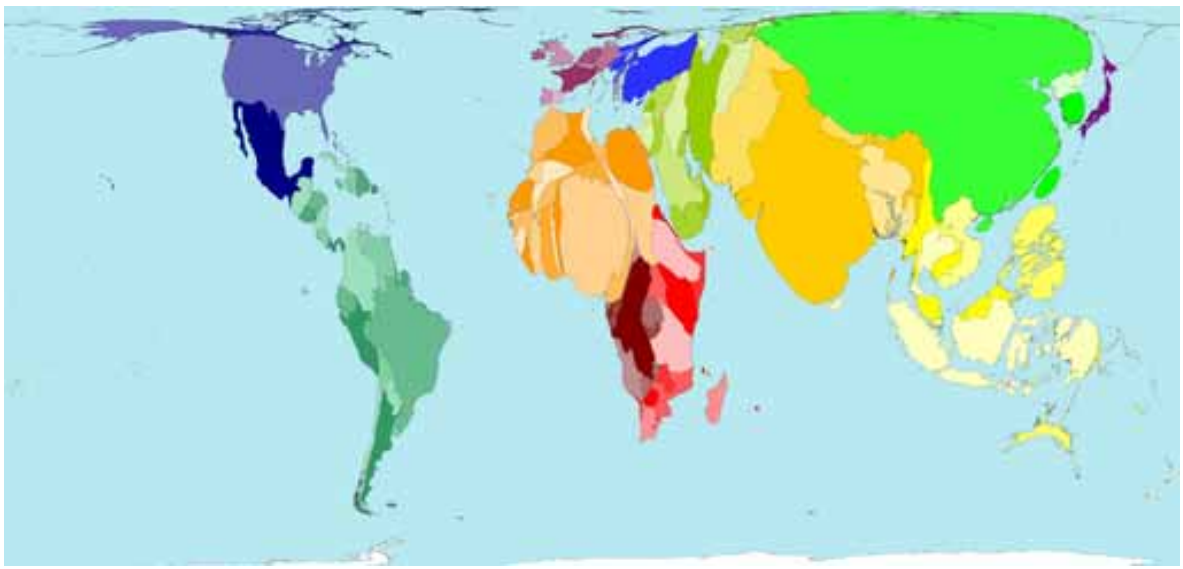
Cette progression ne sera pas identique dans toutes les régions du monde. Dans les pays développés, la population urbaine aura doublé sur cette période, passant de 427 millions en 1950 à plus d'un milliard en 2050, mais avec seulement une progression modeste entre 2010 (924 millions) et 2050. En revanche, la population urbaine va exploser en Asie passant de 1,7 milliards d'habitants en 2010 à plus de 3,4 milliards en 2050, ce que traduit le cartogramme suivant.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE DANS LE MONDE PAR RÉGIONS (2010-2030)

Region	Urban population (millions)			Proportion of total population living in urban areas (%)			Urban population rate of change (%change per year)	
	2010	2020	2030	2010	2020	2030	2010–2020	2020–2030
World total	3486	4176	4900	50.5	54.4	59.0	1.81	1.60
Developed countries	930	988	1037	75.2	77.9	80.9	0.61	0.48
North America	289	324	355	82.1	84.6	86.7	1.16	0.92
Europe	533	552	567	72.8	75.4	78.4	0.35	0.27
Other developed countries	108	111	114	70.5	73.3	76.8	0.33	0.20
Developing countries	2556	3188	3863	45.1	49.8	55.0	2.21	1.92
Africa	413	569	761	40.0	44.6	49.9	3.21	2.91
Sub-Saharan Africa	321	457	627	37.2	42.2	47.9	3.51	3.17
Rest of Africa	92	113	135	54.0	57.6	62.2	2.06	1.79
Asia/Pacific	1675	2086	2517	41.4	46.5	52.3	2.20	1.88
China	636	787	905	47.0	55.0	61.9	2.13	1.41
India	364	463	590	30.0	33.9	39.7	2.40	2.42
Rest of Asia/Pacific	674	836	1021	45.5	49.6	54.7	2.14	2.00
Latin America and the Caribbean	469	533	585	79.6	82.6	84.9	1.29	0.94
Least developed countries	249	366	520	29.2	34.5	40.8	3.84	3.50
Other developing countries	2307	2822	3344	47.9	52.8	58.1	2.01	1.70

Source: UN, 2010; see also Statistical Annex, Tables A.1, A.2, A.3, B.1, B.2, B.3

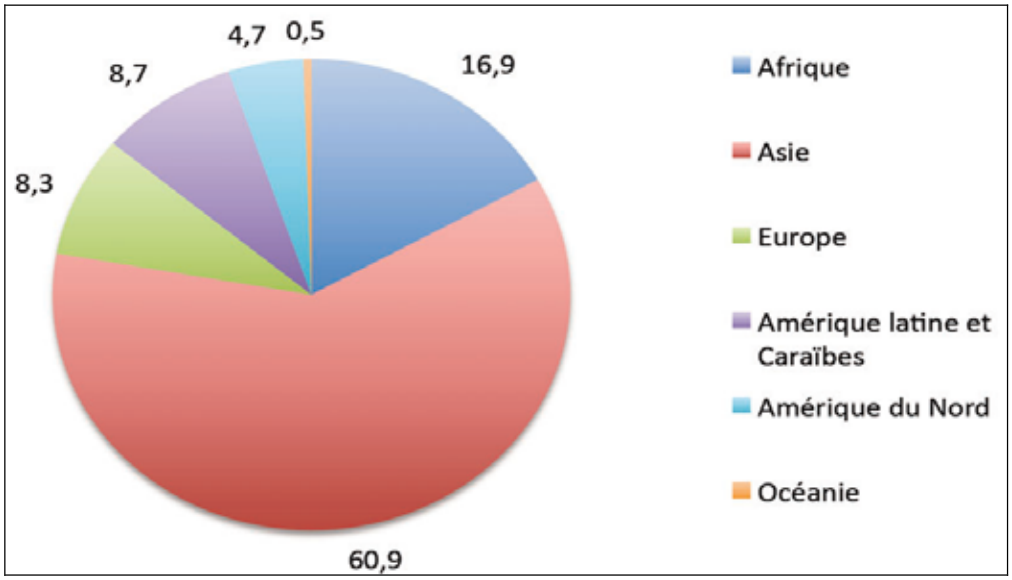
Source : UN Habitat



Source : www.worldmapper.org

L'explosion des mégapoles asiatiques dans le monde sera aussi la conséquence de l'activité des populations en âge de travailler.

POPULATION EN ÂGE D'ACTIVITÉ (15-64 ANS) EN 2030



Source : Rapport Futuribles Vigie 2010

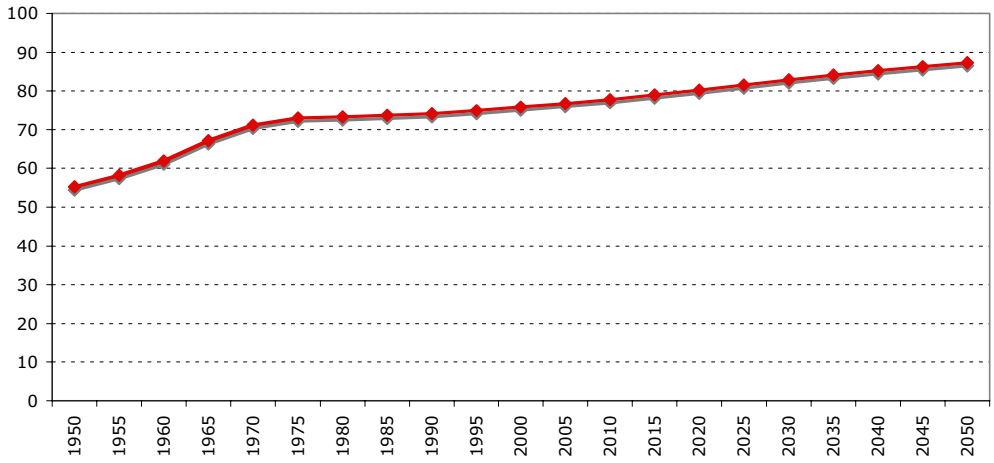
Pour mieux appréhender les évolutions urbaines par zones géographiques, il convient non seulement de prendre en compte les principaux déterminants de l'évolution démographique des villes, - mortalité, natalité, solde migratoire -, mais aussi d'autres déterminants plus spécifiques aux différents territoires comme le taux de fécondité, l'état sanitaire de la population, l'éducation et les modes de vie, les conditions de logement, la pénibilité des moyens de transport, la valorisation des parcours professionnels, l'attitude vis-à-vis de la femme et des enfants, etc.

A titre d'exemple, une étude réalisée pour *« La Fabrique de la Cité »* a pris en compte les facteurs principaux pour projeter l'évolution des grandes métropoles, à savoir l'évolution démographique (mouvement naturel, mouvement migratoire et mouvement démographique total), la fonction politique, la gouvernance de la ville, la géographie externe et interne, les communications, l'économie et le tourisme. Appliquée à Paris, cette grille de variables donne les éléments suivants.

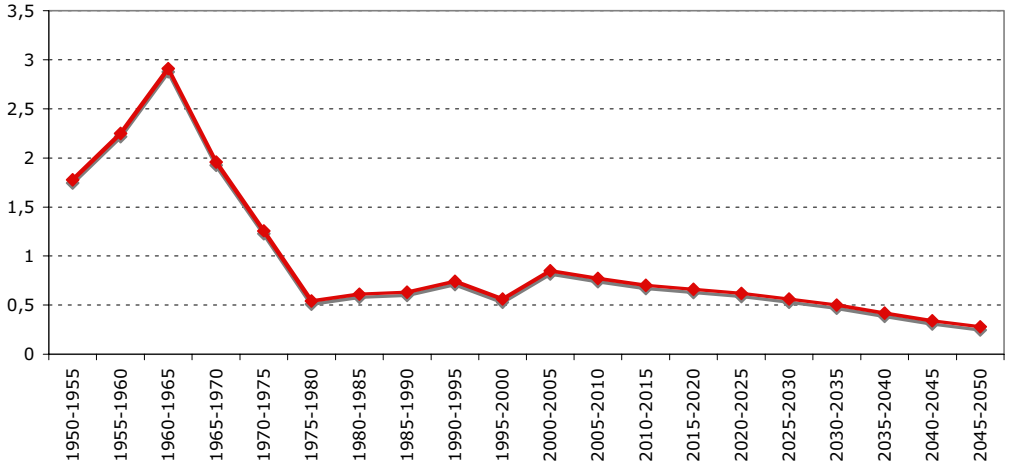
PARIS	*Atouts*	*Handicaps*
Mouvement naturel	*Solde naturel positif grâce à la composition par âge des apports migratoires*	
Mouvement migratoire	*Négatif avec les régions françaises (mais composition par âge favorable), positif avec les DOM-TOM et l'étranger.(MO et Sud)*	*Niveau (de vie et de compétences) moyen des nouveaux immigrants inférieur à celui de Londres ou de New York*
Mouvement démographique total	*Relativement important et première métropole de l'UE dans le pays au plus fort solde naturel*	*Modéré selon WUP (3e) ?*
Fonction politique	*Capitale nationale d'un pays largement resté centralisé*	
Gouvernance de la ville		*Cacophonie, réformes en cours (mouvement brownien ou réussite pas avant 2020)*
Gouvernance de la ville		*Contraste entre des stratégies d'attractivité parfois gagnantes dans les communes périphériques et son absence en ville-centre*
Géographie externe	*Au centre de la moitié Ouest de l'UE et proche de la dorsale*	
Géographie interne	*Un fleuve structurant*	*Effets de l'application de la Charte d'Athènes*
Communications	*LGV ; hub européen*	
Économie	*Capitale nationale à tous points de vue : sièges sociaux, finance, culture, % de cadres, IDE….*	
Tourisme	*Patrimoine exceptionnel de toutes les périodes historiques*	

Pour la France et Paris, il en résulte l'évolution prévisible suivante :

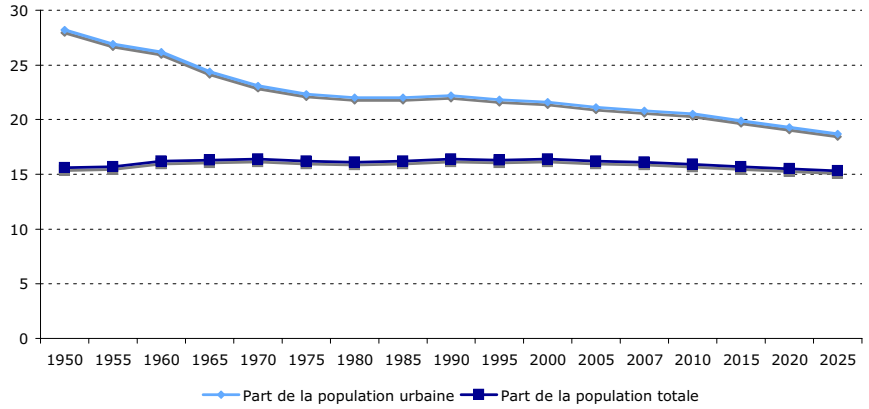
PART DE LA POPULATION URBAINE EN FRANCE
RÉTROSPECTIVE ET PROJECTIONS (EN %)



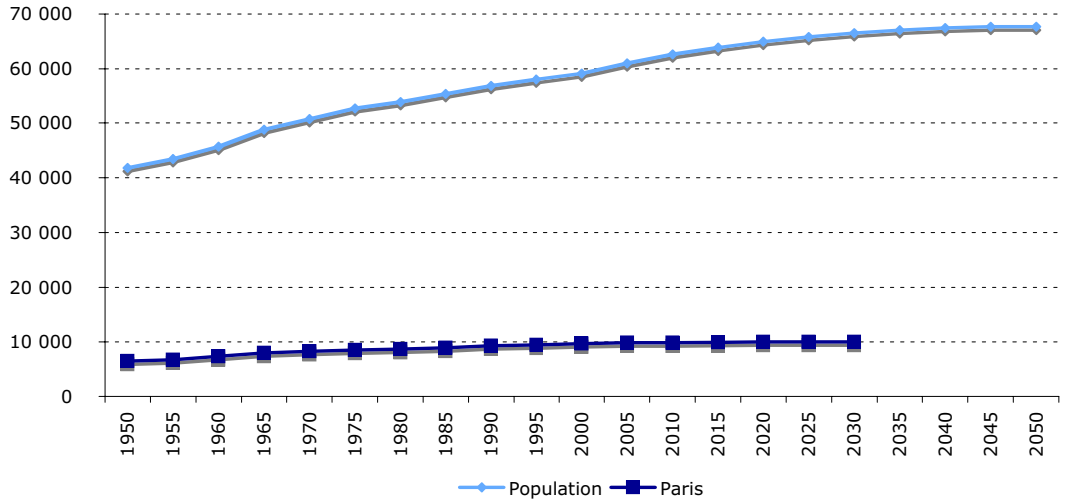
PROGRESSION ANNUELLE MOYENNE DE L'URBANISATION EN FRANCE
RÉTROSPECTIVE ET PROJECTIONS (EN %)



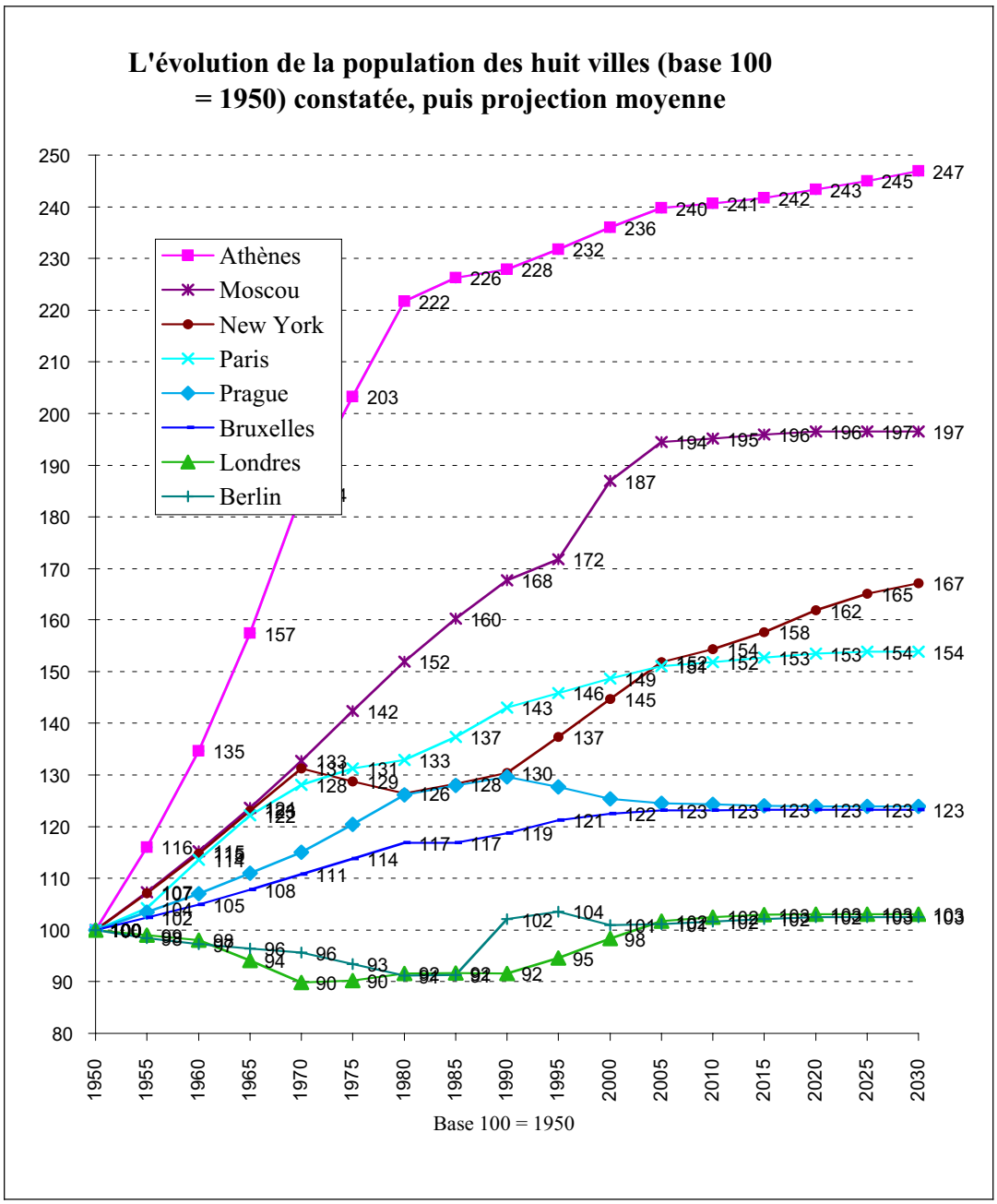
PLACE DE PARIS DANS LA POPULATION FRANÇAISE
RÉTROSPECTIVE ET PROJECTIONS (EN %)



ÉVOLUTION DE LA TAILLE DES POPULATIONS À PARIS ET EN FRANCE
RÉTROSPECTIVE ET PROJECTIONS (EN MILLIERS)



En définitive, **on constate une évolution très différenciée des grandes villes d'ici à 2050, et cela même au sein d'un espace géographique et économique homogène** comme le montre le graphique suivant.



Les villes dans le monde sont placées dans des situations différentes selon l'évolution de leur démographie, de la part de la population rurale susceptible de les rejoindre et de la place du secteur tertiaire informel. A ce titre, **Paris, Londres ou Moscou sont moins susceptibles d'évolutions marquées dans les prochaines décennies que des villes comme New Delhi, Bombay ou Mexico [1].**

[1] *On note qu'en France, le phénomène de concentration urbaine s'est interrompu dans les années 2000. Les analyses de l'INSEE montrent que cela correspond à une reprise de la croissance démographique dans les petites villes et les campagnes. Mais cette croissance n'est pas homogène. Elle concerne principalement les communes situées dans un rayon de 30 à 40 kilomètres des villes. Il s'agit, pour l'essentiel, d'une* ***rurbanisation*** *qui constitue l'une des modalités de ce qu'on peut considérer comme de l'étalement urbain.*

Urbanisation galopante à Delhi [1]

En l'espace d'un siècle, Delhi a vu sa population se multiplier par 50 : alors que la ville ne comptait que 238 000 habitants en 1911, on en dénombre plus de 12 millions à l'heure actuelle. Ces évolutions démographiques sont particulièrement liées à l'histoire du pays qui a amené Delhi en 1947, date de l'indépendance, à devenir la capitale de la nouvelle Union indienne. Cette croissance démographique démesurée s'est traduite par un étalement urbain rapide et impressionnant. L'agglomération a ainsi vu sa superficie passer de 174 km² en 1941 à plus de 600 km² en 1991. Il faut dire qu' « *en l'absence de barrière naturelle, la ville a pu s'étaler en tache d'huile en absorbant des villes et villages de sa périphérie dans son propre espace urbain* » [2]. C'est pourquoi aujourd'hui, quand on évoque Delhi, il est plus pertinent d'y englober son agglomération (22 millions d'habitants au total*)* tellement les frontières sont poreuses entre la ville centre et les villes périphériques qui l'entourent.

L'urbanisation centrifuge de Delhi fait qu'à présent l'augmentation de la population est *« plus importante dans les zones rurales de la ville (en périphérie) que dans les zones urbaines (9,6 % contre 3,8 % d'après le recensement de 1991)* »[3]. Ce phénomène récent s'explique en grande partie « *par la disponibilité des terrains à des prix plus modérés* »[4] et la généralisation des moyens de transport individuel qui facilitent les déplacements centre/périphérie. Cependant, malgré un certain dépeuplement du centre-ville, c'est encore là que la population y est la plus dense : 616 habitants/ha contre 135 en moyenne dans l'agglomération.

Si Delhi connaît une urbanisation galopante, il faut tout de même noter que l'Inde reste un pays à dominante rurale avec un taux d'urbanisation de 27,8 % en 2001. D'autre part, le processus d'urbanisation « *concentrant de plus en plus d'activités et de populations autour de quelques grandes métropoles* »[5] est inégal sur l'ensemble du territoire et laisse de côté les villes petites et moyennes qui se trouvent relativement marginalisées.

---

[1] *Cet encadré et les suivants, qui résument les analyses développées dans le Tome II, ont été rédigés par Baptiste Prudhomme*

[2] *Voir « Les transformations urbaines en Inde : Delhi et l'émergence de nouvelles formes urbaines » dans le Tome II*

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.*

2) LE DÉFI DES LIMITES

- Ville et non ville : quand les limites s'abolissent

- Les espaces intermédiaires sont-ils des villes dégradées ?

- Le volontarisme nécessaire pour que ces espaces aient droit à l'urbanité

- La ville, les espaces ruraux et les autres espaces

Selon une formule célèbre, « *le monde entier est devenu une ville* »[1]. C'est bien ce qu'on peut constater avec une photo satellite qui montre la part grandissante des villes dans l'occupation de la terre.

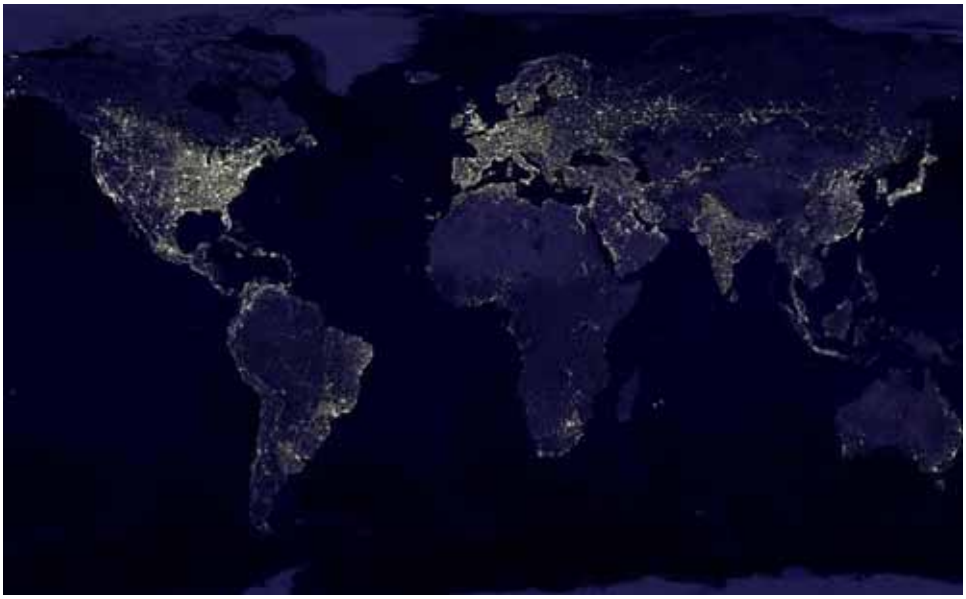
Le géographe français Michel Lussault ne souhaite plus employer aujourd'hui le mot ville et lui préfère le terme d'urbain. Si tout est ville, plus rien n'est ville : c'est le règne de l'urbain.

La notion de ville implique l'idée de limites clairement définies (cf définition de la *polis* grecque).

---

[1] *Lewis Mumford, The City in History : Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects (1961) ; Harcout Brace International, New-York, 1986*

LES GRANDES CONURBATIONS MONDIALES VUES DE SATELLITE



Source : NASA

Les limites entre ville et non-ville s'abolissent. La ville tend à absorber l'espace périurbain au profit d'un étalement sans fin du bâti dans le cadre de vastes « nappes urbaines ». Parce qu'il faut, au Sud, construire l'équivalent d'une ville d'un million d'habitants chaque semaine, parce que la Chine doit loger chaque année 15 à 20 millions de personnes de plus en construisant plus de 1 500 gratte-ciels de plus de 30 étages, –l'équivalent d'une ville comme Chicago– et qu'elle va construire plus de 950 mégapoles d'ici à 2030, l'urbain tend à occuper tout l'espace disponible.

Les mégapoles mondiales vont créer dans les prochaines années un deuxième monde urbain avec l'arrivée dans les villes de deux milliards d'êtres humains supplémentaires sans que ces phénomènes soient maîtrisés en dépit des efforts des autorités publiques concernées.

LA NAPPE URBAINE D'UNE MÉGAPOLE VUE DE L'ESPACE

Source : NASA

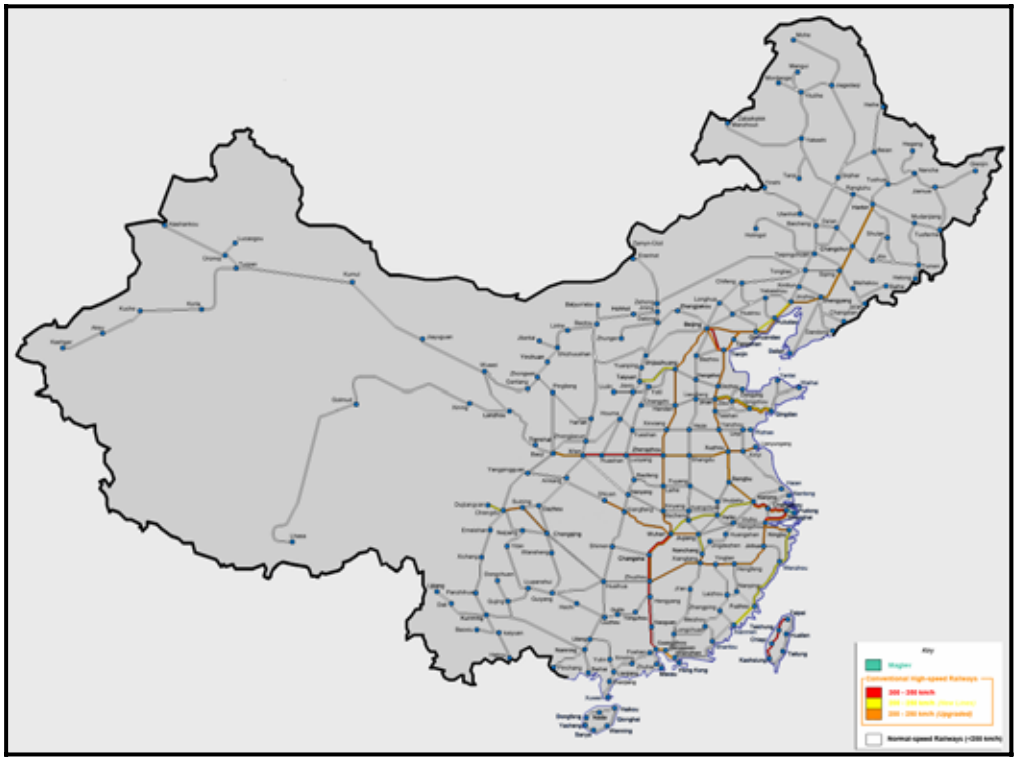
La Chine construit chaque année deux milliards de mètres carrés en utilisant la moitié du béton produit dans le monde. Le dernier projet le plus étonnant des urbanistes chinois consisterait à créer la première mégalopole du monde en réunissant les neuf plus grandes villes du Delta de la rivière des perles : Guangzhou, Shenzhen, Foshan, Dongguan, Zhongshan, Zhuhai, Jiangmen, Huizhou et Zhaoqing. Cette hyper-ville aurait la taille de la Suisse. Elle rassemblerait à elle seule 42 millions d'habitants ; elle concentrerait 10 % du PIB chinois ; elle nécessiterait la construction de 150 infrastructures lourdes de transports, d'énergie, de télécommunications.

LE PROJET DE RÉALISATION DE LA PLUS GRANDE MÉGALOPOLE DU MONDE

Au-delà de ces mégalopoles, ce sont toutes les villes de la Chine qui grossissent sous l'influence de l'exode rural et de l'amélioration des moyens de transport et notamment de la réalisation de lignes de trains à grande vitesse (TGV).

Avec 3.300 km au 1er janvier 2010, la Chine possède désormais le premier réseau ferroviaire mondial de lignes à grande vitesse (LGV). D'ici à 2020, la Chine possèdera 16.000 kilomètres de voies à grande vitesse et des trains qui circulent en vitesse de pointe à 350 km/h. Le réseau compte déjà plus de 7000 km. D'ici à 2012, Pékin sera à seulement quatre heures de Shanghai. La ligne de TGV de 1.320 km en construction pourra accueillir 80 millions de voyageurs. Le réseau doit également s'étendre à l'Asie du Sud-est avec la réalisation d'une ligne entre Kunming, dans le Yunnan, et Rangoon, la capitale de la Birmanie. D'autres lignes sont en projet vers la Cambodge et le Laos.

MOBILITÉ, EXODE RURAL ET CROISSANCE URBAINE



Les villes secondaires et les villes tertiaires bénéficient maintenant des expériences des grandes mégalopoles de Pékin et de Shanghai pour se développer à un rythme beaucoup plus rapide que dans le passé. Les villes de troisième et de quatrième catégorie suivent le mouvement des villes de taille moyenne et sont entraînées dans la logique de développement ultra-dynamique des provinces côtières.

Des villages devenus des villes :

l'exemple de la banlieue de Téhéran

Jusque dans les années 70, la ville de Téhéran pouvait être qualifiée de ville compacte et « la transition entre les milieux rural et urbain se faisait brutalement »[1]. D'ailleurs, le premier plan d'urbanisme établi en 1969 confirme la volonté de limiter le développement spatial de la ville pour les 25 prochaines années : s'il prévoit qu'elle se développe vers l'ouest, il exclut en revanche l'expansion des villes périphériques. Néanmoins, avec la forte croissance économique qui a suivi le boom pétrolier de 1974, Téhéran connaît une augmentation importante de sa population. Dès lors, les limites programmées de l'extension de la ville sont dépassées et nombreuses sont les personnes issues de la classe moyenne à venir s'installer dans les villages à proximité qui vont très vite compter quelques milliers d'habitants.

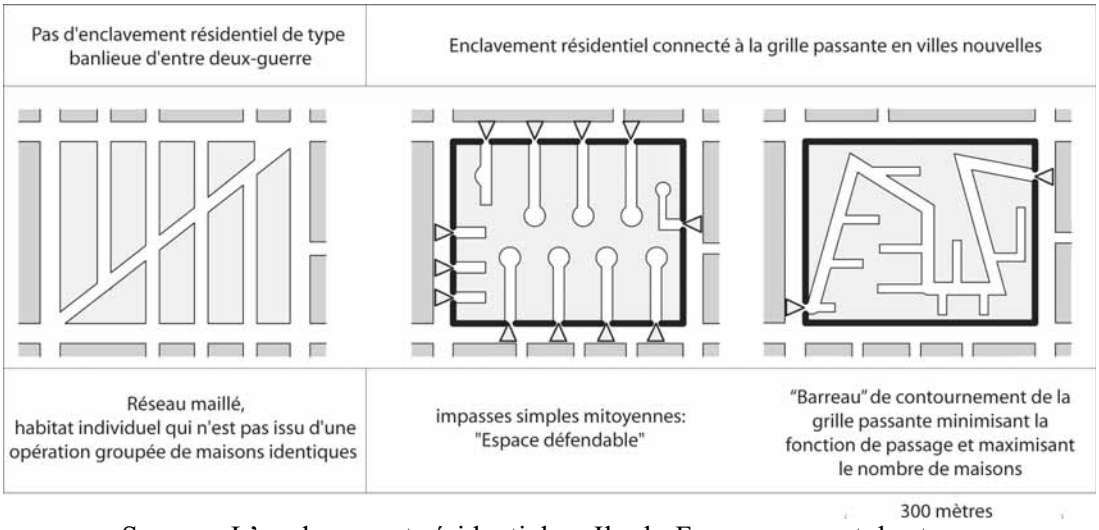
Continuant à croître, ces différents villages vont, en l'espace de quelques années, se muer en de véritables villes avec parfois plus de 200 000 habitants. Par conséquent, la périphérie de Téhéran va perdre son côté rural et devenir une banlieue urbaine très dense. Pour bien comprendre pourquoi un tel phénomène a eu lieu, il faut préciser que dans ces nouveaux quartiers « la législation urbaine ne s'appliquait pas, notamment en matière de permis de construire »[2]. Cette absence de règle a fait qu'entre 1986 et 1991 les villes périphériques ont connu une croissance de leur population six fois plus rapide que la capitale : « c'est ainsi que depuis 1986 les quartiers centraux de Téhéran ont perdu de leur population tandis que les populations de *Mehrshahr,* dans la banlieue ouest de Téhéran, augmentait de 28 % par an »[3]. Aujourd'hui, avec 13 millions d'habitants, Téhéran et son agglomération (le *Grand Téhéran)* forment un continuum urbain où l'on passe d'une ville à l'autre sans s'en rendre compte. Cette situation a d'ailleurs amené en 2001 les autorités locales à mettre en place un nouveau plan d'urbanisme qui améliore la fluidité des transports à l'intérieur de cet espace.

Partout dans le monde, l'étalement urbain semble inexorable. Sur le modèle de Pékin, la ville progresse par cercles concentriques. La ville construit actuellement son 6e boulevard périphérique et se prépare à la réalisation du 7e. Au-delà de ce 7e périphérique, les urbanistes ont choisi de créer des villes nouvelles avec l'espoir que leurs habitants trouveront de l'emploi sur place. Mais la création de nouvelles lignes de métro, la réalisation

[1] *Voir « Téhéran : l'étalement urbain et l'émergence des banlieues » dans le Tome II de ce rapport*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*

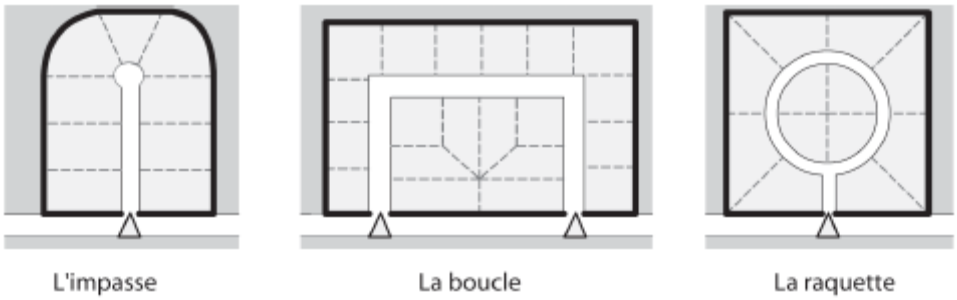
de lignes ferroviaires entre chaque nouvelle ville et le centre de la mégapole, conduisent aux mêmes conséquences qui sont apparues dans d'autres grandes agglomérations comme Paris et l'Ile-de-France : les villes nouvelles restent dépendantes de la ville centre. Ce phénomène est accentué par le développement des espaces résidentiels fermés qui sont fortement consommateurs d'espace.

Ce modèle d'habitat résidentiel mis en place grâce à l'automobile s'est développé dans le monde entier, y compris en Chine. Il s'appuie sur un urbanisme d'enclavement résidentiel qui est à l'opposé du réseau maillé traditionnel des villes passantes.



Source : L'enclavement résidentiel en Ile-de-France, rapport de stage, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France

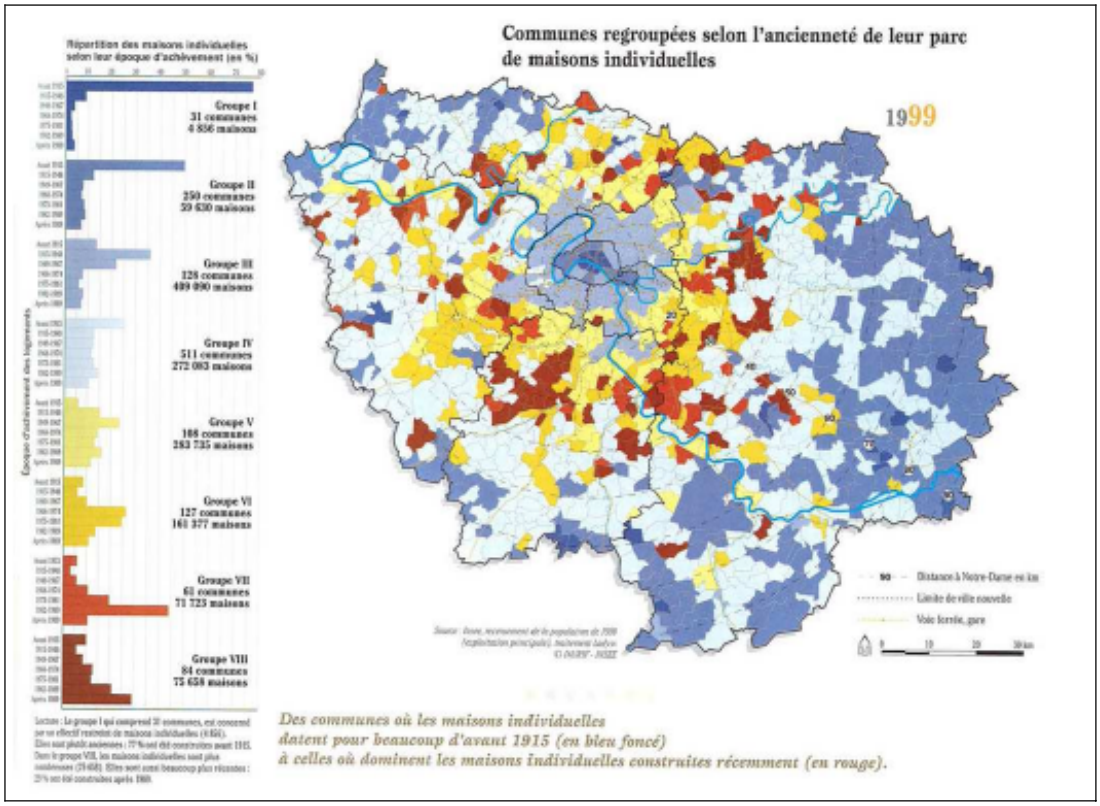
Les configurations élémentaires des enclos résidentiels sont relativement simples.



Source : L'enclavement résidentiel en Ile-de-France, rapport de stage, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France

Le phénomène tend à s'accélérer dans tous les pays, y compris en France –et plus particulièrement en région parisienne–, où les ensembles de maisons individuelles établis sur la base de **ces configurations représentent désormais près de 40 % des espaces consacrés à l'habitat individuel**.

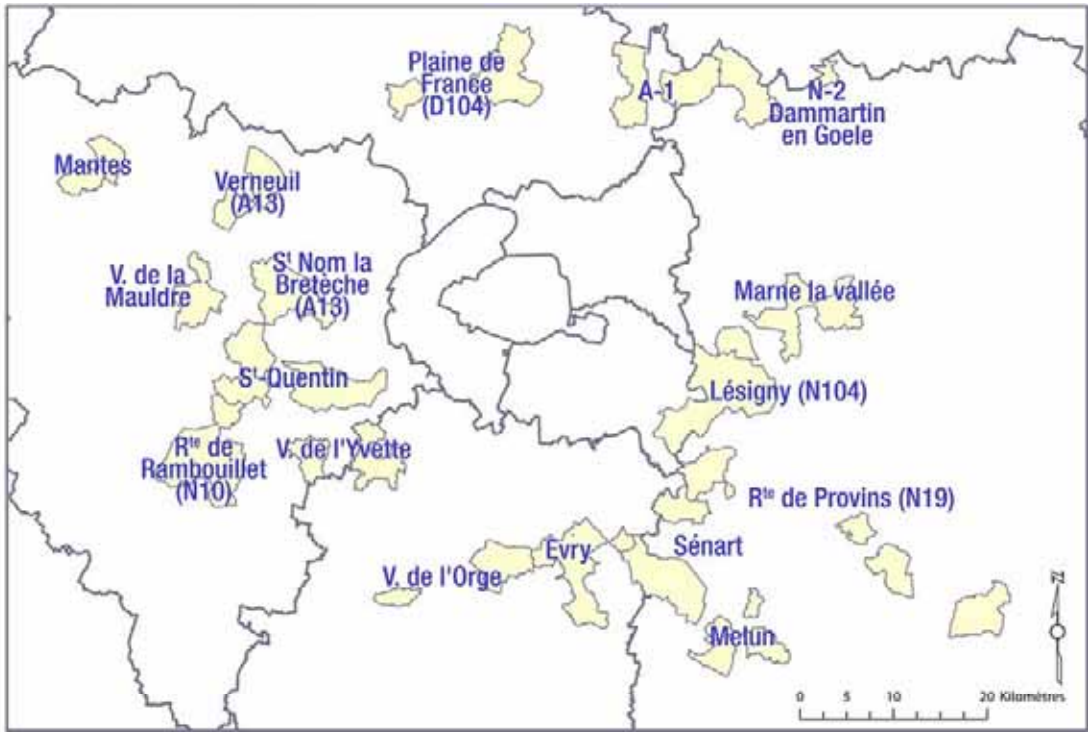
ANCIENNETÉ DU PARC DE MAISONS INDIVIDUELLES EN ILE DE FRANCE



Source : L'enclavement résidentiel en Ile-de-France, rapport de stage, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France

Pour autant le modèle européen, et notamment français, est loin de ressembler au modèle américain de fragmentation sociale et territoriale. Pour l'essentiel, il répond moins à des préoccupations de sécurité –comme aux États-Unis–, qu'à une demande de tranquillité résidentielle et de jouissance d'une maison individuelle à l'écart des grandes agglomérations.

PRINCIPAUX ESPACES ENCLAVÉS EN ÎLE-DE-FRANCE, EN 2007



Sources : IAU IdF

L'étalement urbain généré par ce type de partenariat et d'ensembles résidentiels fermés n'est pas satisfaisant au regard des perspectives d'évolution du coût de l'énergie et des contraintes en matière de préservation de l'environnement. **La ville durable ne fait pas bon ménage avec la ville diffuse. La ville des communautés ségrégées est antinomique de l'objectif du « vivre ensemble ».**

Cette vague d'urbanisation va se dérouler sur une période de temps beaucoup plus courte que celle qui a eu lieu dans l'histoire occidentale (de l'ordre d'une trentaine d'années) avec un pic de la population active qui va culminer très vite, dès 2016 à plus d'un milliard d'individus. Elle concerne aussi une masse de populations (de l'ordre de 800 millions de personnes en Chine) qui vont migrer des campagnes vers les villes beaucoup plus importantes ; elle s'inscrit dans un phénomène d'exode rural plus massif qu'en Occident (avec environ 15 millions de paysans qui rejoignent les villes chaque année), du fait d'inégalités de revenus plus prononcées.

Le développement urbain, source de stratification sociale et spatiale

Toutes les métropoles doivent faire face à une forte pression foncière, les terrains constructibles se faisant toujours plus rares. Cette situation oblige les couches sociales défavorisées à partir en périphérie. Ainsi, à Piracicaba, au Brésil, il a été constaté une diminution de la population de 5,38 % entre 2000 et 2001 dans le centre de la ville[1] où seules restent les familles les plus fortunées.

A défaut d'habiter le centre-ville, les classes aisées mettent la main sur des résidences luxueuses en périphérie. Ces nouveaux quartiers résidentiels prennent la forme de *gated communities* (quartiers enclos), et sont fondés sur l'homogénéité sociale. A Los Angeles, la diversité de la population (blanche, noire et latinos) se retrouve dans la morphologie de la ville, *« le taux de ségrégation de certains quartiers [étant] quasiment égal à 100 % »*[2]. Si ces quartiers sont tant prisés, c'est qu'ils offrent, en plus de la sécurité et de la tranquillité (construction de murs, présence de caméras et gardiens), de nombreux équipements que la collectivité ne peut parfois financer : centre de loisirs, gymnase, bibliothèque.

Néanmoins, à la périphérie, ce sont surtout les bidonvilles qui poussent comme des champignons dans les pays en développement (un tiers de la population vit dans un bidonville à Delhi[3]). Ces baraquements en tôle voient le jour bien souvent sur des terrains où il n'y a, ni électricité, ni eau potable. Chassés des centres-villes, les plus démunis ont vu dans le bidonville le seul moyen de ne pas se retrouver à la rue. Afin de limiter leur prolifération, Delhi a mis en place un programme de relogement dans « *des lotissements en périphérie lointaine* »[4]. Cependant, cette initiative n'est pas satisfaisante car nombreuses sont les familles qui n'y ont pas accès.

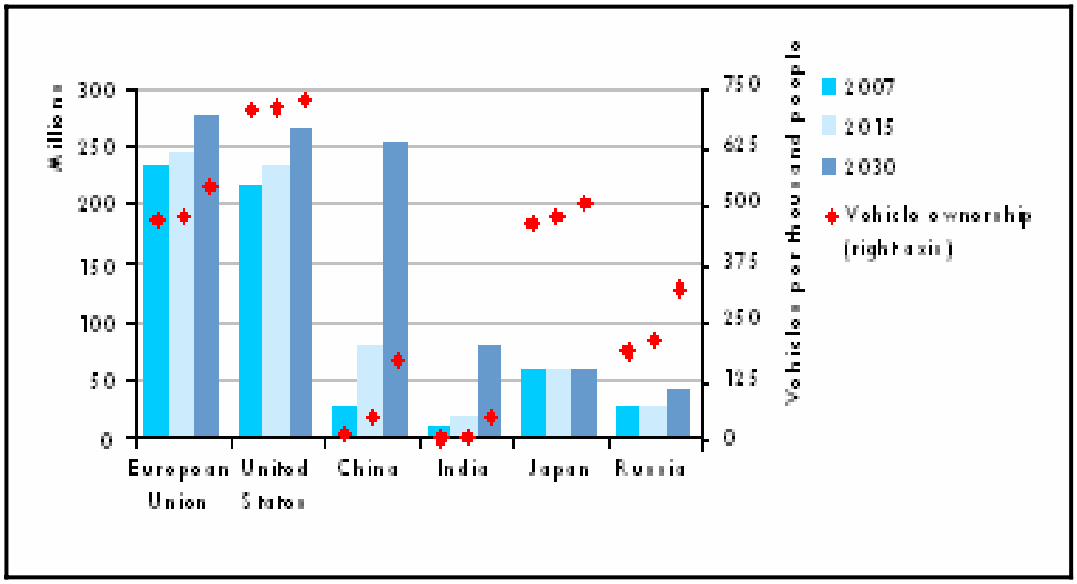
Actuellement, peu de mesures sont prises pour enrayer ce double phénomène de stratification sociale et spatiale tant cette situation semble avoir été acceptée par les habitants eux-mêmes. De plus, il apparaît que les acteurs politiques préfèrent souvent se mobiliser sur l'attractivité économique de leur ville au détriment de la recherche de solutions visant à améliorer le bien-être de leurs administrés.

---

[1] *Texte sur Piracicaba, « Piracicaba, the city as a growth machine » dans le Tome II*
[2] *Texte sur Los Angeles, « Los Angeles : vers la ville post urbaine » dans le Tome II*
[3] *Texte sur Delhi, « Les transformations urbaines en Inde : Delhi et l'émergence de nouvelles formes urbaines » dans le Tome II*
[4] *Ibid.*

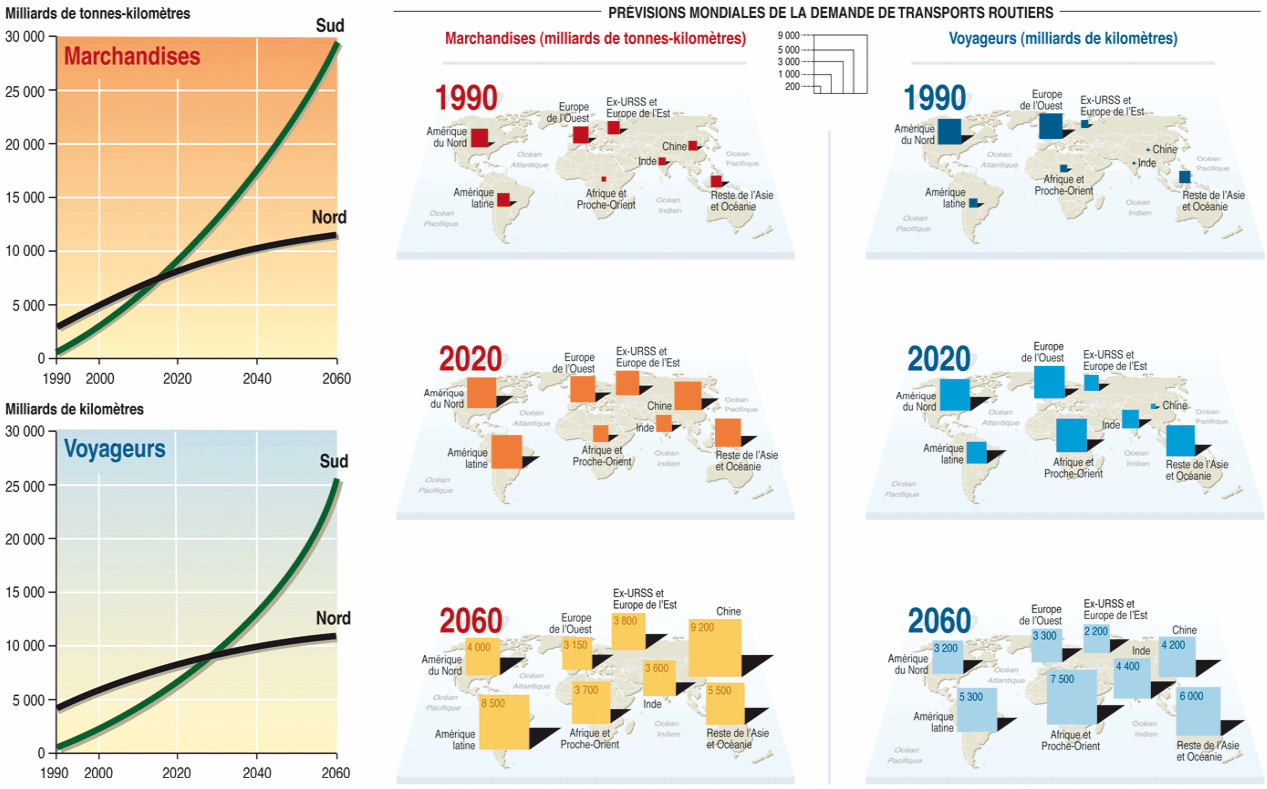
Ce défi des limites des mégapoles est commun à tous les pays dans le monde. Mais le cas chinois est plus impressionnant que partout ailleurs. Pour répondre à ce défi, les autorités ont décidé de créer des zones de protection écologiques et agricoles, de privilégier un mode d'urbanisation compact à l'opposé du modèle américain, de réhabiliter l'habitat rural pour ralentir l'exode rural, d'encourager les modes de transport doux. Pour autant, selon IHS-Global Insight, le parc automobile chinois pourrait être rapidement égal au parc automobile américain, de l'ordre de 160 millions de véhicules (dont 130 millions pour le transport de passagers) à l'horizon 2025.

ÉVOLUTION DES PARCS AUTOMOBILES EN EUROPE, AUX ÉTATS-UNIS, EN CHINE, AU JAPON ET EN RUSSIE ENTRE 2007 ET 2030



Du fait du lien étroit entre le modèle de construction des mégapoles et l'usage de l'automobile, on peut estimer que les transports routiers –dont le taux de progression a toujours été supérieur au taux de progression du Produit intérieur brut (PIB) de l'ordre de 1,2– devraient doubler dans les pays développés et être multipliés par six dans les pays du Sud d'ici à 2050.

ÉVOLUTION DES TRANSPORTS ROUTIERS DANS LE MONDE D'ICI À 2060



Source : Prévisions mondiales de la demande de transports routiers Elaine Baker, Emmanuelle Bournay, Benjamin Dessus et Philippe Rekacewicz
Le Monde Diplomatique janvier 2005

L'exemple chinois montre clairement **les enjeux majeurs du développement des mégalopoles dans le monde :** développement massifs des réseaux d'infrastructures et des services, nécessité de mener des politiques exigeantes de préservation de l'environnement pour faire face aux pénuries d'eau, aux besoins en énergie et aux risques de pollution de l'air, nécessité de mettre en place des planifications urbaines efficaces pour lutter contre l'éparpillement urbain, contre le gaspillage des terres agricoles et des ressources naturelles, contre la spéculation foncière.

3) LE DÉFI DE LA PLURALITÉ DES ESPACES DANS LA VILLE

- ***Le modèle concentrique (cœurs de ville, faubourgs, banlieues, périphéries)***
- ***Ses alternatives : les modèles multinodaux***
- ***Des espaces spécialisés ou des espaces marqués chacun par la mixité fonctionnelle***

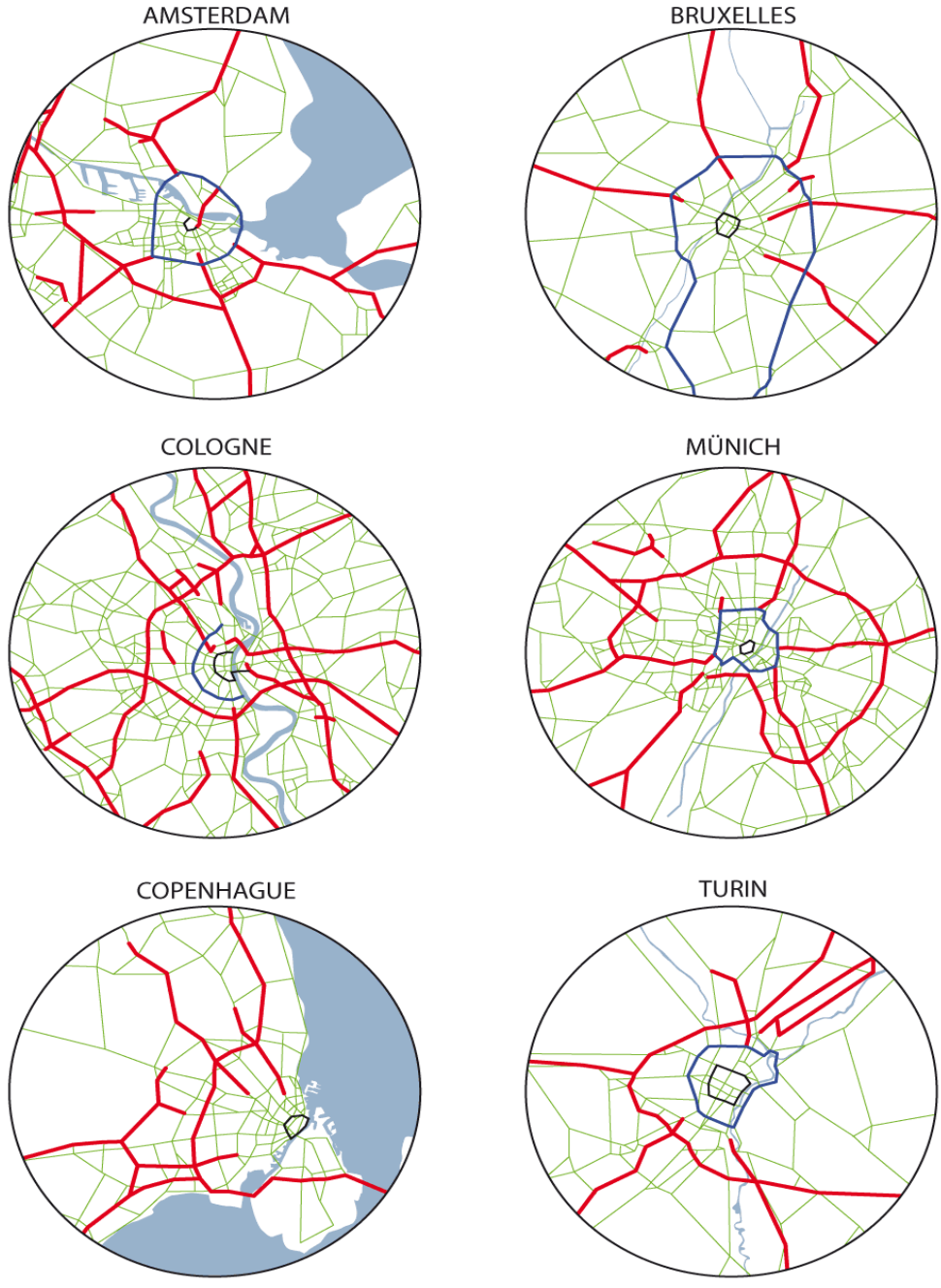
Les villes contemporaines sont des villes de plus en plus complexes du fait de l'enchevêtrement des multiples zones fonctionnelles (habitat, activités, commerce, loisirs, etc.). Les quartiers de ville sont devenus des labyrinthes, en particulier pour les jeunes, les touristes, les handicapés, etc. Cette remarque pose ainsi le problème de la *lisibilité* de la ville et aussi du traitement de la *divergence urbaine* qui s'amplifie (entre quartiers riches et pauvres).

Comme le montrent les analyses thématiques par ville de la seconde partie de ce rapport, les formes des villes sont relativement peu nombreuses. Les deux principaux modèles sont, d'une part, le modèle concentrique –de type plutôt européen– et, d'autre part, le modèle orthogonal en damier –de type plutôt américain. Ces deux modèles peuvent, en outre, faire l'objet de variations multimodales en fonction de l'apparition de nouvelles fonctions urbaines du fait de la création d'espaces spécialisés ou d'espaces marqués chacun par une relative mixité fonctionnelle.

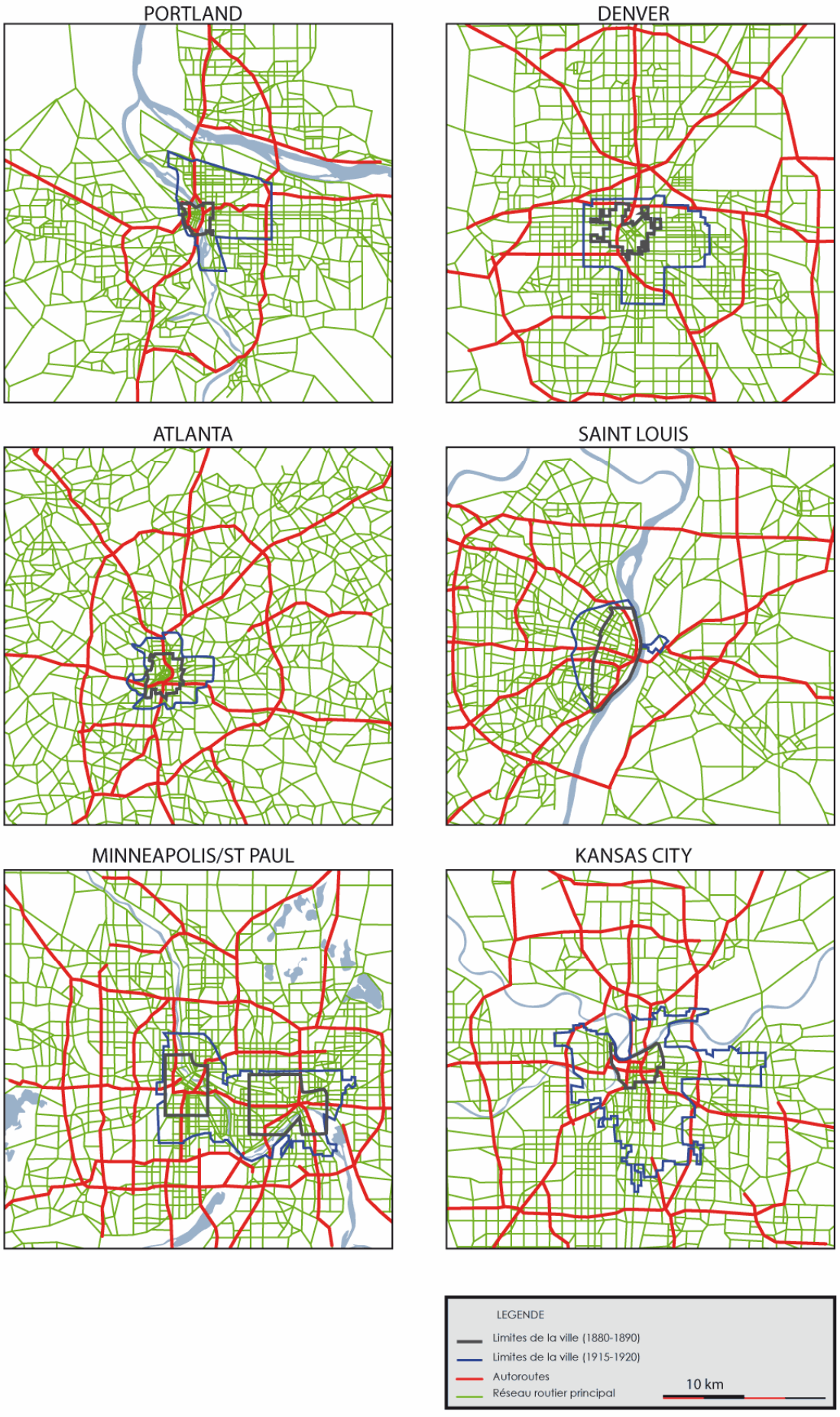
Il existe de très nombreux travaux sur les formes de villes. Un travail récent remarquable[1] fournit une lecture cartographique intéressante comparative entre ces deux modèles.

[1] *Anne Bretagnolle, François Delisle – Formes de villes en Europe et aux Etats-Unis, Mappemonde 97 (2010), 5 p.*

TRAMES VIAIRES SIMPLIFIEE EN EUROPE ET AUX ETATS UNIS
(sélection d'agglomérations comprises entre 1 et 3 millions d'habitants)



Sources : Geopolis, Maps.google, cartes historiques, sites officiels de villes



Sources : Geopolis, Maps.google, David Rumsey Historical Maps, Bureau of Census, sites officiels de ville

L'un des facteurs impactant le plus fortement l'évolution future des villes relève des préoccupations environnementales. Or la forme des villes contribue directement au conditionnement des flux de mobilité, qu'il s'agisse de volumes, de distances et de moyens de déplacement. La ville concentrique, dense, unipolaire et mixte favorise l'utilisation des moyens de transport collectifs sur de courtes distances tandis que les villes étalées à fortes spécialisations fonctionnelles a besoin du transport routier sur de longues distances.

C'est donc tout l'enjeu des villes durables que de **modeler la morphologie des quartiers** en établissant une relation entre le prix futur de l'énergie et la préservation de l'environnement dans un souci d'adaptation aux prochains changements climatiques. Cette préoccupation est apparue en Europe dès 1990 avec la publication *du Livre vert de la Commission européenne sur l'environnement urbain* qui a pris position en faveur de la promotion de la ville compacte, celle de la densité, des courtes distances et de la mixité fonctionnelle, aux dépens de la ville étalée, qui se dilue sur de longues distances parcourues avec des moyens de transport individuels et qui se fragmente dans des territoires rurbains en expansion permanente par colonisation des espaces ruraux.

Une des variables clés de l'évolution de la périphérie commerciale des grandes métropoles est celle des comportements des consommateurs et des habitants ; d'une manière générale, il est important de prendre en considération les conditions de vie (logement, travail, loisir, commerce etc.) des habitants plutôt que de se focaliser sur l'évolution des centres villes.

Pour *recompacter* la ville, il faut donc **refaire des quartiers de ville dans des espaces urbains voués à une seule fonction pour recréer de la mixité fonctionnelle**. La réflexion doit se focaliser sur la manière de retrouver *l'urbanité* et donc la diversité fonctionnelle dans ces espaces dans le cadre d'objectifs à long terme. Mais la vraie difficulté reste celle de l'opérationnel et du financement.

Il faut donc s'orienter vers un mélange des fonctions culturelles, commerciales, de loisir et de l'habitat, par exemple en France dans les 600 zones qui sont concernées par la réhabilitation urbaine des périphéries de villes. Un des obstacles à ces évolutions tient au vieillissement de la population qui accepte, moins que dans les années 60 marquées par le développement considérable de *la voiture individuelle*, le remodelage urbain notamment avec plus de compacité dans certains espaces à remodeler.

Le modèle radioconcentrique en question :

l'exemple de Paris

Paris incarne le modèle de la ville radioconcentrique par excellence. Encore aujourd'hui, la capitale est le point névralgique de l'agglomération parisienne. Il suffit pour s'en rendre compte de prendre comme exemple le réseau de transports en commun : en forme d'étoile, toutes les lignes de métros et de RER convergent vers la capitale rendant les déplacements de banlieue à banlieue difficiles et peu attractifs pour les usagers.

On doit cette situation au fait que Paris continue de concentrer toute une série de fonctions sur un périmètre restreint : politiques, diplomatiques, économiques, tertiaires, universitaires, d'habitat, de loisir… En effet, malgré le développement d'une importante agglomération tout au long du XX^{ème} siècle (l'aire urbaine compte aujourd'hui 11,8 millions d'habitants[1] quand on en recense 2,2 millions dans Paris intra-muros[2]), cette dernière concentre peu de fonctions et les villes qui la constituent sont souvent qualifiées de cités-dortoirs. Si ce constat est moins probant pour la Petite Couronne, c'est beaucoup plus flagrant concernant la Grande Couronne à l'intérieur de laquelle se succèdent « *des aires larges de mono-activité* »[3] : habitat pour certaines, zones industrielles pour d'autres.

Pour contrecarrer cette spécialisation des espaces et décongestionner la capitale, il a été construit dans les années 70 des « *villes nouvelles* » –Sénart, Marne-la-Vallée, Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines– censées proposer en un même lieu des activités tertiaires, universitaires et commerciales. A travers cette ambition, on pensait pouvoir limiter les déplacements ville-centre/périphérie en créant « *des activités et des équipements de proximité* »[4]. Néanmoins, ce pari n'a pas été souvent gagné et ces villes ne sont pas devenues de véritables lieux de vie. On peut espérer que la construction de nouveaux moyens de transport (Métro Grand Paris) reliant ces villes les unes aux autres et l'émergence de clusters (pôle scientifique et technologique sur le plateau de Saclay, pôle des industries créatives –cinéma, audiovisuel, loisirs numériques– en Seine-Saint-Denis) contribueront à une meilleure mixité fonctionnelle en tout point de la métropole parisienne.

---

[1] *Insee, Résultats du recensement de la population - 2007 (Aire urbaine 1999 : Paris (001)), www.insee.fr*

[2] *Insee, populations légales 2008 de la commune, www.insee.fr*

[3] *Boris Foucaud, « Paris et l'étalement urbain », in* suite101.fr, *http://www.suite101.fr/content/paris-et-letalement-urbain-a25979*

[4] *Ibid.*

La dégradation des zones commerciales en périphérie est sans doute aussi le résultat des conditions dans lesquelles celles-ci ont été implantées masquée par un extraordinaire développement du modèle de *l'hypermarché* aujourd'hui en crise –ou en question– et la montée en puissance corrélative du modèle du *tout voiture*. Ce qui n'est pas le cas dans les pays anglo-saxons ou en Allemagne où grâce à la concertation, au rôle des élus et à la lisibilité des projets, les zones commerciales sont plutôt des réussites architecturales et urbanistiques et sont, en tout cas, beaucoup mieux intégrées dans l'ensemble du tissu urbain.

Urbanisation non maîtrisée et émergence de l'habitat informel en Syrie

Suite à son indépendance en 1946, la Syrie a connu une importante croissance urbaine entre 1960 et 1981. Alors que le pays avait un taux d'urbanisation égal à 37 % en 1960, il est estimé à 55 % aujourd'hui et devrait même atteindre 75 % en 2050[1]. Cette progression est parfaitement envisageable quand on sait que *« le taux annuel de la croissance de la population syrienne est de l'ordre de 2,3 % par an »*[2] pour un pays qui compte 19 millions d'habitants. Cette forte croissance trouve notamment son explication dans les migrations internationales : la Syrie estime à 1,5 million le nombre d'Irakiens vivant sur son territoire. Notons enfin, au niveau interne, une importante migration des milieux ruraux vers les milieux urbains qui participe à la croissance des villes.

Cet afflux de population concerne particulièrement les deux plus grandes villes du pays : Damas, dont l'agglomération regroupe 3,6 millions d'habitants et Alep qui compte, quant à elle, 3 millions d'habitants, agglomération comprise. Dans ces deux métropoles, l'extension urbaine n'a été que très peu maîtrisée par les autorités qui n'ont pas programmé *« un plan de développement du logement social pour les classes défavorisées »*[3] en provenance des campagnes environnantes. Par conséquent, la population n'a pas eu d'autre choix que de trouver refuge dans des habitations informelles, c'est-à-dire des logements construits sans aucune autorisation de la part des pouvoirs publics. D'après certains analystes, entre 1981 et 1994, *« la construction informelle a représenté 66 % des nouveaux logements à Damas et 75 % à Alep »*[4]. A titre d'exemple, la ville de Damas compte près de 30 % de logements informels.

Alors qu'en 2000 les autorités avaient prévu d'intégrer ces zones informelles dans les plans de développement des villes, elles sont revenues sur leur décision en 2003 en exigeant la démolition des habitations illégales sous peine d'une amende allant de 25 000 à 500 000 livres syriennes. Depuis cette date, le nombre de permis de construire a doublé mais la situation est loin d'être réglée pour autant.

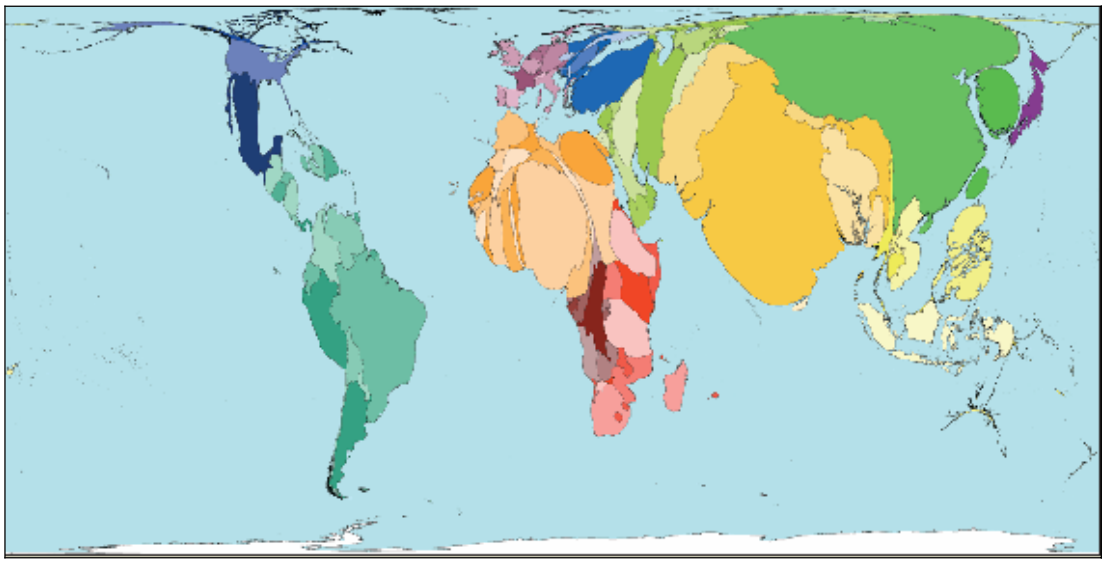
[1] *Voir le texte : « La mise en place d'un réseau Métropolitain en Syrie et le rôle des quartiers informels Alep-Damas » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

4) LE DÉFI SOCIAL ET DES MIGRATIONS

- ***Stratifications sociales et stratifications spatiales***
- ***Bidonvilles : extension ou éradication ?***
- ***Les présupposés de la mixité sociale***
- ***Les déplacés économiques et climatiques***
- ***Les moyens de la mixité sociale : politiques volontaristes, dispositions législatives et réglementaires, offres urbaines qualitatives***

Près d'un milliard d'êtres humains sur les 3 milliards actuels de citadins - soit environ 15 % de la population mondiale totale -, vit dans des bidonvilles. Si les campagnes comptent beaucoup de paysans pauvres, c'est néanmoins dans les villes que les populations les plus défavorisées vivent dans les conditions les plus pénibles. En Amérique du Sud, 26 % de la population vit dans des bidonvilles, en Afrique du Nord, 25 %, en Asie du Sud, 14 %, au Moyen-Orient, 13 %. 90 % des bidonvilles se trouvent au Sud, la Chine et l'Inde concentrant toutes deux 40 % des taudis du monde. Dans toute l'Afrique, ce sont trois urbains sur quatre qui vivent dans des « slums ».

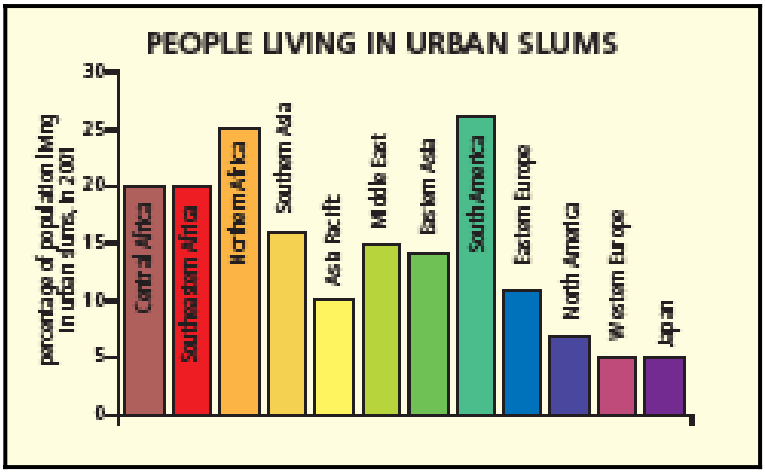
IMPORTANCE DE LA POPULATION HABITANT DANS DES BIDONVILLES



Source : www.worldmapper.org

Pour autant, **malgré l'augmentation de la population mondiale, l'extrême pauvreté tend à diminuer. Mais la pauvreté recule moins vite dans les villes que dans les campagnes.** C'est une des tendances fortes à prendre en considération dans les prochaines décennies, celle de la concentration de la pauvreté dans les aires urbaines du fait du fort mouvement de concentration dans les villes de paysans chassés de leur terre par la misère et qui auront beaucoup de mal à sortir de cette extrême pauvreté citadine[1].

POURCENTAGE DE LA POPULATION VIVANT DANS DES BIDONVILLES



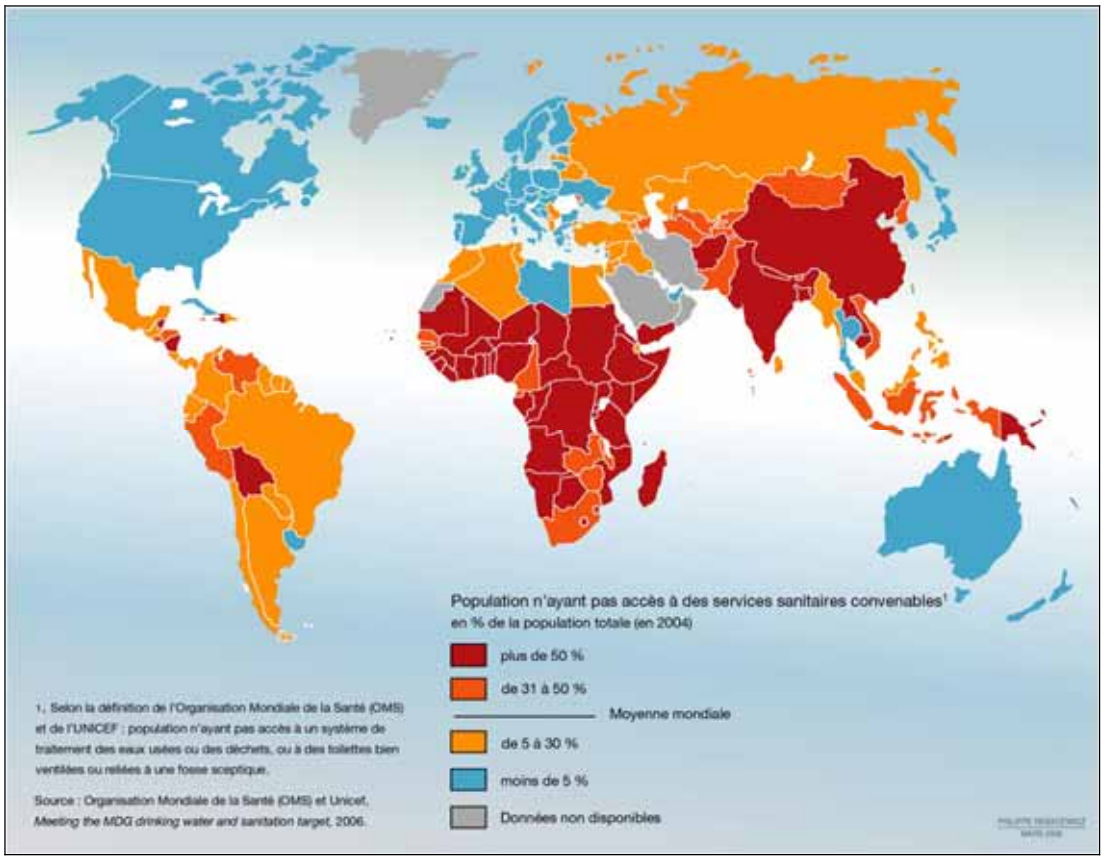
Source : UN-Habitat 2005

[1] *Pour les gens de la campagne, la ville est d'abord une CHANCE. Et les chiffres le montrent : la ville est d'abord facteur d'enrichissement (même si certaines populations en sont exclues).*

Alors que la population urbaine des pays du Sud doit doubler d'ici à 2050, passant de 2,5 à 5,3 milliards d'habitants, **l'étalement urbain dans cette partie du monde va créer encore plus d'exclusion et d'inégalités**. Les observations de l'agence des Nations-Unies pour l'habitat (ONU-Habitat) montrent bien combien les populations les plus pauvres sont assignées à résidence au sein des villes dans les zones d'habitat précaire. Dans son rapport, l'ONU indique que, si entre 2000 et 2010, 227 millions de pauvres ont pu échapper aux bidonvilles grâce à des politiques d'amélioration du logement, en revanche sur la même période, la population des bidonvilles a continué à progresser puisqu'elle était d'environ 776 millions d'habitants en 2000 et qu'elle atteint désormais le milliard d'habitants.

Dans un rapport de 2009[1] sur les 19 mégacités de plus de 10 millions d'habitants et les conditions de vie de leurs populations, l'ONU a analysé les problèmes résultant du gigantisme de leur organisation ou de leur inorganisation. **Ces cités aggravent d'abord les inégalités sociales.**

POPULATIONS N'AYANT PAS ACCÈS À DES SERVICES SANITAIRES CONVENABLES



Source : Philippe Rekacewicz Le Monde Diplomatique mars 2008

[1] Megacities and urban health *World Health Organisation, Centre for Heathl Development 2009*

Ensuite, **elles rendent plus incertaine la sécurité alimentaire des populations** du fait de la complexité des systèmes de distribution, de la cherté des produits de base, des conditions particulières requises pour l'agriculture suburbaine forte consommatrice d'engrais et de produits chimiques, de la mauvaise alimentation liée aux conditions médiocres de restauration.

Par ailleurs, comme le montrent les exemples thématiques et géographiques analysés plus loin, **les grandes conurbations urbaines accentuent les phénomènes de ségrégation sociale** en raison du coût du foncier dans les centres-villes qui rejette les populations les plus pauvres à la périphérie. D'autres phénomènes apparaissent, comme ceux des quartiers fermés protégés des populations considérées comme dangereuses du fait de leur pauvreté.

Quels outils pour permettre la mixité sociale ?

Alors qu'auparavant la ville était source de diversité sociale, nous assistons depuis une vingtaine d'années, dans de nombreuses mégalopoles, à un processus urbain de « *gentrification* », processus par lequel le profil sociologique et social d'un quartier se transforme au profit d'une couche sociale supérieure. L'augmentation continue du prix des biens immobiliers fait que les villes se trouvent scindées en plusieurs îlots avec, d'un côté, des zones (en périphérie dans la plupart des cas) où ne sont présentes que les classes populaires et où la présence d'équipements publics fait défaut et, de l'autre, des zones (dans les centres-villes et également en périphérie sous la forme de lotissements fermés) dans lesquelles on assiste à une concentration de foyers à hauts revenus bénéficiant d'un accès facilité aux services financés par la municipalité.

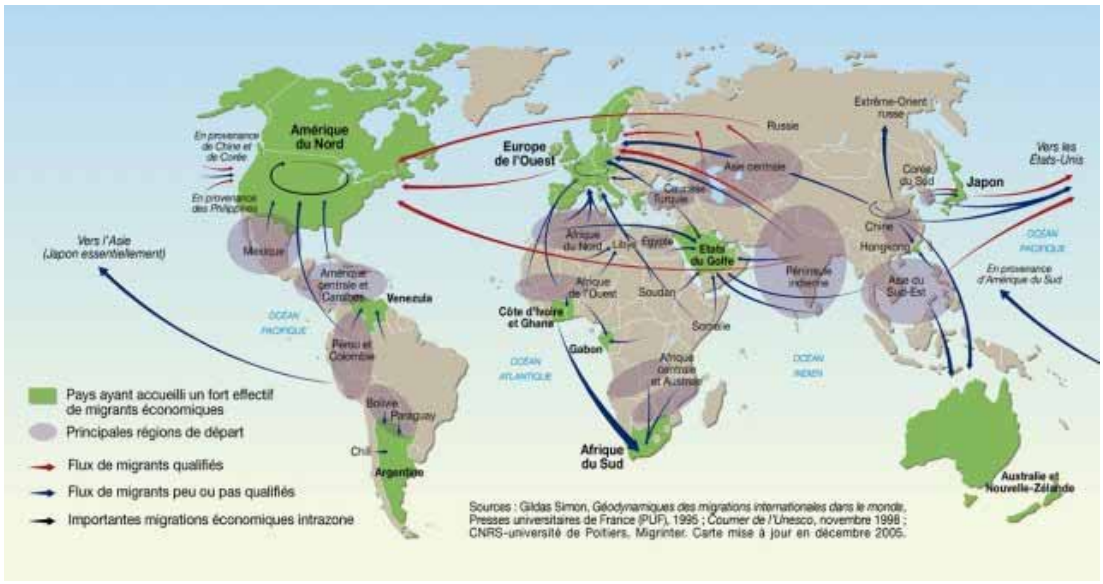
Une fois ce tableau dressé, on se rend compte que la ville ne remplit plus son rôle d'échange, de partage, en d'autres termes d'intégration. L'ambition de mixité sociale a été en grande partie abandonnée et c'est aujourd'hui l'entre-soi qui est recherché. Néanmoins, notons que des actions ont commencé à être mises en place pour enrayer ce phénomène. Ainsi, à Piracicaba, au Brésil, « *une taxe foncière progressive* » affecte « *la rentabilité des terrains inoccupés sur lesquels les propriétaires spéculent, les obligeant à les utiliser ou à les revendre* »[1]. Par ce biais, les classes populaires peuvent théoriquement acquérir des terrains à des prix raisonnables sans s'éloigner du centre-ville. Malheureusement, la taxe n'est toujours pas appliquée, certains propriétaires faisant valoir leurs intérêts auprès de la municipalité.

Autre configuration à Delhi, où il a été créé des « *Special Economic Zones (SEZ)* » afin que certaines zones enclavées attirent les investisseurs et que les inégalités territoriales se réduisent. Là encore, les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous car la loi n'impose « *aucune restriction sur la localisation géographique de ces dernières, ce qui a entraîné la concentration de ces zones sur les territoires déjà développés du pays où les infrastructures sont les meilleures* »[2] : si des outils existent, c'est bel et bien l'absence de volonté politique qui fait que les engagements pris ne se traduisent pas en *actes*.

[1] *Voir texte sur Piracicaba, « Piracicaba, the city as a growth machine » dans le Tome II*

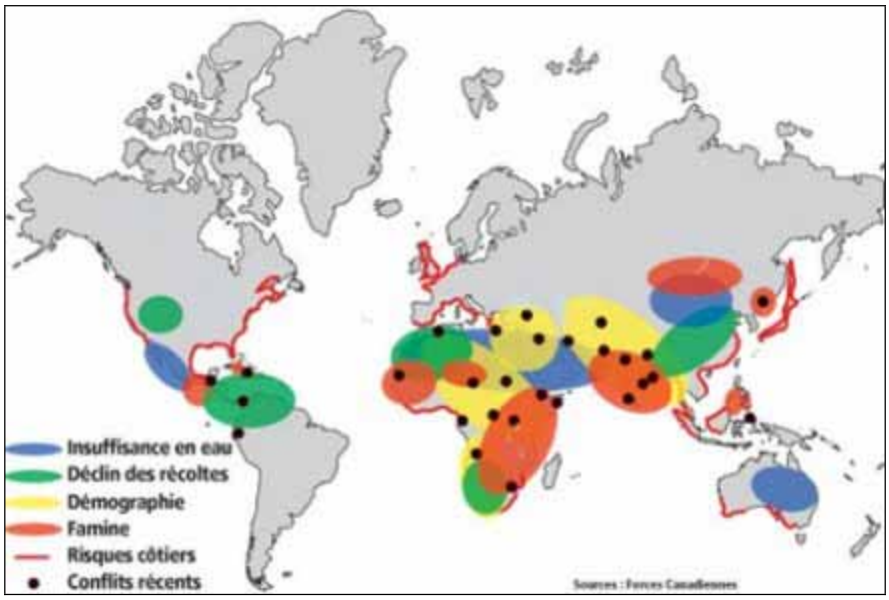
[2] *Voir texte sur Delhi, « Les transformations urbaines en Inde : Delhi et l'émergence de nouvelles formes urbaines » dans le Tome II*

LES MIGRATIONS ÉCONOMIQUES À LA FIN DU XXÈME SIÈCLE



Source : Le Monde Diplomatique février 2006

A ces populations réfugiées dans les quartiers des banlieues informelles, s'ajouteront très probablement celles des déplacés climatiques « *personnes qui, pour des raisons impérieuses liées à un changement environnemental soudain ou progressif influant négativement sur leur vie… sont contraintes de quitter leur foyer habituel ou le quittent de leur propre initiative, temporairement ou définitivement, et qui, de ce fait, se déplacent à l'intérieur de leur pays ou en sortent* » selon la définition de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).



Source : Forces canadiennes

Plusieurs phénomènes seront nécessairement à l'œuvre d'ici à 2050 selon les travaux du Groupe intergouvernemental sur le changement climatique (GIEC) : la sécheresse qui a déjà poussé de nombreux nomades ou agriculteurs hors de leurs territoires naturels (par exemple dans l'Afrique sub-saharienne), la montée des eaux des océans qui va toucher de nombreux territoires urbains en Asie notamment dans les deltas du Gange ou du Mekong, mais aussi en Egypte dans le delta du Nil, voire en Europe, dans le delta du Rhône ou aux Pays-Bas, la pluviométrie qui va rendre de plus en plus difficile la vie le long des grands fleuves du fait d'inondations plus fréquentes dans des zones très habitées, les cyclônes ou les tornades enfin dans les zones tropicales. Potentiellement des centaines de millions de personnes concernées par ces phénomènes extrêmes pourront rejoindre les paysans des bidonvilles.

L'armée canadienne s'est ainsi préoccupée **des futurs conflits d'origine climatique** qui pourraient intervenir dans les prochaines décennies : conflits pour le contrôle des ressources au niveau local, mais aussi « *pressions causées par les migrations* » qui pourraient entraîner « *une recrudescence de tensions ethniques, religieuses ou territoriales, de l'instabilité et peut-être l'effondrement d'Etats* », rapporte la presse canadienne.

Les experts militaires estiment que les émeutes de la faim de 2008 « *donnent un avant-goût des effets déstabilisateurs de l'insuffisance des ressources alimentaires et des crises humanitaires à venir* ». Ce seront l'Afrique et l'Asie du Sud qui seront les plus touchées, selon cette étude canadienne. « *A mesure que les impacts négatifs de ces phénomènes affecteront les pays en développement, déjà aux prises avec des difficultés économiques et des troubles sociaux, les tensions et les facteurs d'instabilité déjà existants s'accentueront*».

*

* *

Indépendamment des considérations précédentes, les migrations constituent et constitueront dans le cours du XXI^{e} siècle un fait majeur qui ira en s'amplifiant.

C'est la conséquence des écarts de revenus croissant entre les populations et les pays. C'est aussi la conséquence de la mondialisation, du développement des modes de transport, des flux économiques et financiers, mais encore des fortes incitations invitant les étudiants de tous les pays à faire une partie de leurs études dans un autre pays, etc.

Ces migrations peuvent susciter – on le voit ! – des réactions de refus.

Le phénomène est néanmoins irréversible, ce qui ne veut pas dire qu'on ne puisse pas et ne doive pas l'organiser dans le cadre de relations entre pays.

Le risque c'est bien sûr que ces migrations se traduisent dans les villes par des assignations – *de facto* – à résidence. Il y a eu des ghettos. Il y a nombre de quartiers dans le monde où les habitants « issus de l'immigration » sont majoritaires.

Là encore, il n'est de solution que dans la mixité sociale que les lois peuvent promouvoir et encourager. Mais les lois ne suffisent pas. Il faut aussi créer les conditions permettant de construire (ou de réhabiliter) dans toutes les parties de l'aire urbaine des logements accessibles et de qualité. Il faut encore s'orienter vers la nécessaire mixité fonctionnelle, gage du retour à une meilleure *urbanité* dans chaque secteur et sur chaque site.

Il faut enfin – et ce n'est pas le plus facile – modifier les comportements et les jugements a priori.

Il y aura toujours plus de migrations. Même si celles-ci posent des problèmes, elles sont d'abord une richesse.

Le concept de « ville monde » ne doit pas concerner que les vitrines les plus huppées de la mondialisation. La vraie « ville monde » est celle du partage et du « vivre ensemble » entre citoyens du monde.

MEGAPOLES MENACÉES PAR LA MONTÉE DU NIVEAU DE LA MER

Ville	Pays	Population en 2000* (en millions)	Population prévue en 2025** (en millions)	Observations
Tokyo	Japon	26	29	
Mombay	Inde	18	26	Ville en très forte progression
Sao Paulo	Brésil	18	20	Villes côtières dont la majeure partie située à 800 m d'alt
New York	Etats-Unis	17	18	
Lagos	Nigéria	13	25	Ville en très forte progression
Calcutta	Inde	13	17	
Shanghai	Chine	13	18	
Los Angeles	Etats-Unis	13	14	
Dhaka	Bangladesh	12	20	A l'intérieur du territoire mais située sur le delta du Gange et du Brahmapoutre.
Karachi	Pakistan	12	19	Ville en très forte progression
Buenos Aires	Argentine	12	14	
Djakarta	Indonésie	11	14	
Manille	Philippines	11	15	
La Caire	Egypte	11	14	
Osaka	Japon	11	11	
Riode Janeiro	Brésil	10	12	
Istanbul	Turquie	9	12	

* Source Klein, Nicholls, Thomalla, The resilience of coastal megacities to weather-related hazards, 2002;

** Source Cité des sciences (www.cité-sciences.fr).

5) LE DÉFI ÉCOLOGIQUE

- Si rien ne change…

- Voies et moyens de l'orientation vers la ville durable

- Concentration ?

- Choix urbains

Les villes contribuent de manière déterminante à l'effet de serre, car elles sont responsables de 80 % des émissions mondiales de CO2 et de 75 % de la consommation mondiale d'énergie[1]. Une des questions que pose l'évolution future des mégapoles concerne l'évolution du modèle énergétique actuel.

Les très grandes villes maintenant désindustrialisées –par conséquent moins consommatrices d'énergies– ne posent, semble-t-il, pas des difficultés insurmontables dans ce domaine. Avec l'éloignement des emplois des centres de production dans un univers de plus en plus marqué par la production de type tertiaire -, la question de l'énergie est moins sensible qu'autrefois. Elle ne concerne essentiellement que le bâti et les transports.

Pour les bâtiments, il est possible de réduire fortement les dissipations d'énergie. De même, il est possible d'envisager de manière réaliste l'autosuffisance des bâtiments par le recours aux énergies renouvelables, à la biomasse et à la géothermie. Il existe ainsi des bâtiments « à énergie positive ». Le problème essentiel est celui du financement et de l'ingénierie financière à mettre en œuvre pour financer les travaux nécessaires– créateurs d'activité ou d'emploi– qui induiront d'importantes économies futures. Il est clair qu'il ne s'agit pas seulement d'ingénierie, mais de volonté politique.

Il est probable que les mégapoles consommeront de plus en plus d'énergie renouvelable. Il faut aussi souligner le caractère particulièrement coûteux de la production électrique photovoltaïque, notamment pour les zones de l'hémisphère nord septentrionales moins ensoleillées que la Californie.

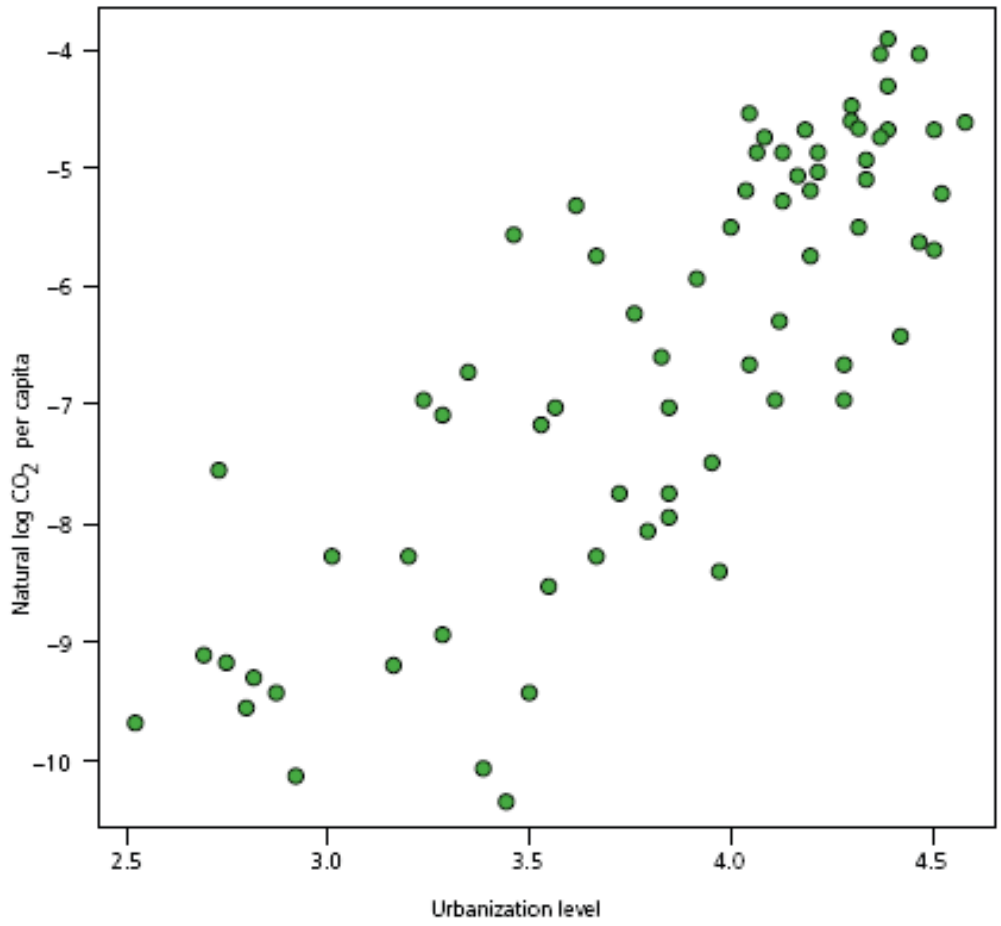
---

[1] *« City Planning Will Determine Pace of Global Warming, UN-Habitat Chief Tells Second Committee as She Links Urban Poverty with Climate Change ». Communiqué de presse des Nations unies, 30 octobre 2007,*
site Internet www.un.org/News/Press/docs/2007/gaef3190.doc.htm ; DODMAN David. « Blaming Cities for Climate Change? An Analysis of Urban Greenhouse Gas Emissions Inventories ». Environment and Urbanization, vol. 21, n° 1, avril 2009, site Internet www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Environmental_sustainability/Blamingcities-for-climate-change-_2815.html.

Le graphique suivant établi par l'ONU[1] confirme le lien direct entre les émissions de gaz à effet de serre et le niveau de l'urbanisation.

ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

ET NIVEAU DE L'URBANISATION



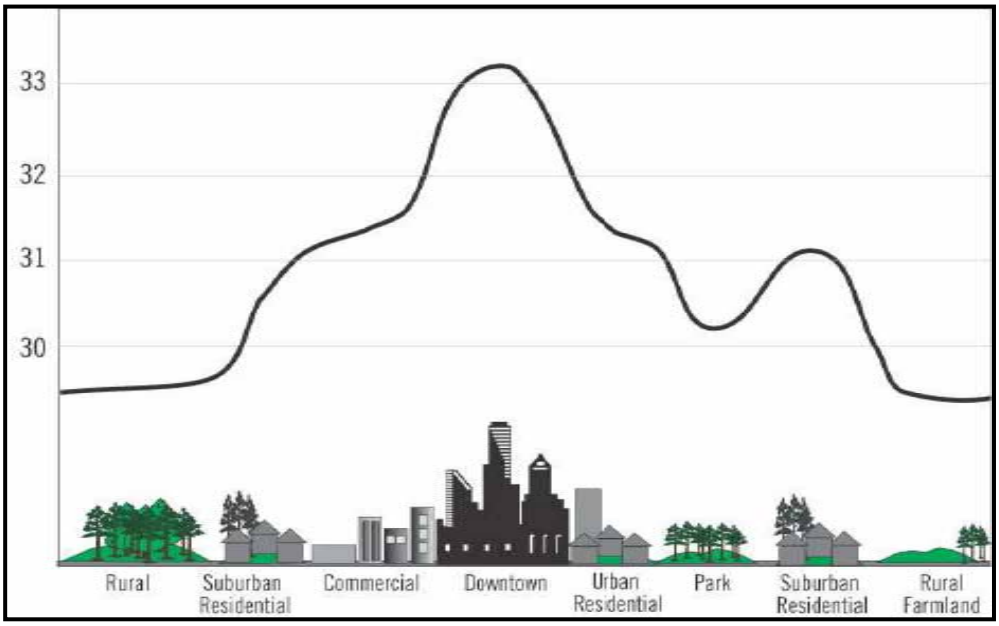
La nécessité de réduire par quatre les émissions de gaz carbonique à l'horizon 2050 pour limiter le réchauffement climatique a conduit depuis quelques décennies à une intense réflexion prospective sur les cheminements possibles pour aboutir à la ville « post-carbone ».

Le constat le plus troublant et aussi le plus inquiétant tient au fait que **les villes retiennent davantage la chaleur que les campagnes**. Selon une étude récente du service de la météorologie britannique publiée par la revue Geophysical Research Letters[2], les villes connaîtront une augmentation plus importante de leur température moyenne que les campagnes, essentiellement

[1] *Source Romeo, Lankao et al*
[2] *Geophysical Research Letters mai 2010*

en raison d'une part d'un « effet îlot thermique urbain » généré à la fois par la concentration de la population, par la pollution et par la chaleur, et d'autre part, par une moindre absorbation de la chaleur du jour du fait de l'absence de végétation et de la présence de matériaux qui restituent cette chaleur la nuit.

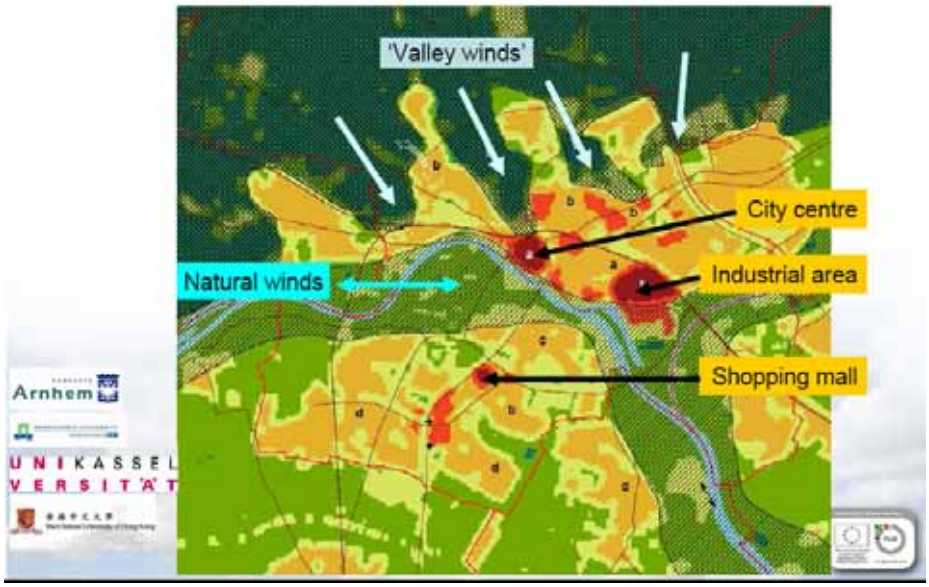
LE PHÉNOMÈNE DES ÎLOTS DE CHALEUR SELON LA SITUATION DANS LA VILLE



Source : Future Cities EU Project

Les températures diurnes pourraient augmenter de 2,7 °C et les températures nocturnes de 5 °C. Cette élévation de la température dans les grandes agglomérations aurait nécessairement des conséquences en termes de santé publique. La carte suivante est un des premiers schémas montrant l'existence des îlots de chaleur (Arnhem, Pays-Bas).

CARTOGRAPHIE DES ILÔTS DE CHALEURS DANS LA VILLE DE ARNHEM (PAYS-BAS)



L'impact environnemental des villes est considérable dans l'optique du changement climatique. Selon la Banque Mondiale, le secteur des transports dans les villes représente au moins un tiers des émissions de gaz à effet de serre (18 % à Washington DC, mais 60 % à Sao Paulo). Un autre tiers provient des immeubles commerciaux ou résidentiels mal isolés thermiquement. Le dernier tiers provient des autres consommations d'énergie, des activités économiques et des déchets.

La situation est profondément hétérogène selon les pays. A Shanghai, 80 % des émissions de gaz à effet de serre proviennent des activités industrielles, mais seulement 10 % à Tokyo, 7 % à Londres et 0,04 % à Washington DC.

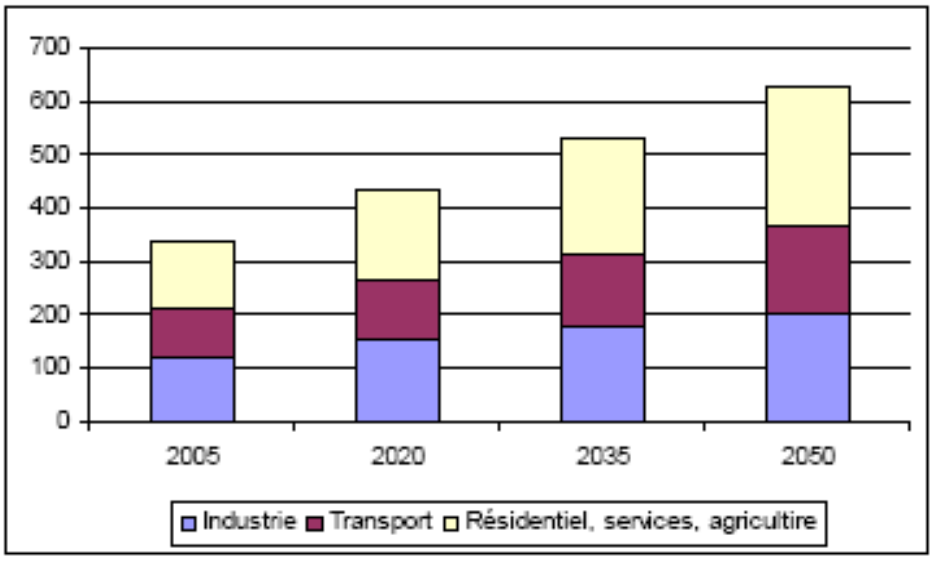
De toutes les études menées sur les formes urbaines et les émissions de gaz à effet de serre, il apparaît **qu'il existe un lien inverse entre densité urbaine et consommation d'énergie par habitant** pour les déplacements de personnes. Les espaces à faible densité de population –les zones rurales et les espaces périurbains– génèrent une consommation énergétique par habitant pour les déplacements locaux de personnes et pour l'habitat supérieure à celle des espaces denses. A densité comparable, l'existence de transports collectifs conduit à une réduction des émissions moyennes de gaz à effet de serre pour ces déplacements.

Mais il apparaît également que **les variables déterminantes sur les gaz à effets de serre dépendent autant des caractéristiques des formes urbaines que de leurs dynamiques de transformation** : usage du sol / ou transport, organisation territoriale (types de mobilité, localisation de l'habitat et de l'emploi, problématiques foncières.

Pour prendre la mesure du défi écologique qui va se poser aux villes dans les prochaines décennies, il est nécessaire de se pencher sur **les perspectives de consommation énergétique mondiale, telles qu'elles ont pu être dessinées par le Conseil mondial de l'énergie**[1]. Pour répondre à la demande en énergie de tous les habitants de la planète, l'offre d'énergie doit doubler d'ici 2050 comme le montre le scénario tendanciel du Conseil mondial.

La part du résidentiel dans la consommation d'énergie à venir va augmenter plus vite que celle des transports. Or, dans le cadre de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, de nouveaux modes de consommation ou de restriction semblent inéluctables. Ils concerneront donc en priorité les villes du futur.

CONSOMMATION MONDIALE D'ÉNERGIE D'ICI A 2050



Source : Conseil Mondial de l'Énergie

[1] *Conseil Mondial de l'Énergie 2007, Choisir notre futur : scénarios de politiques énergétiques pour 2050*

C'est la raison pour laquelle les recommandations émises par le Conseil mondial de l'énergie –qui correspondent vraisemblablement aux évolutions rendues nécessaires par les économies d'énergie– touchent d'abord la vie future dans les ensembles urbains. Il s'agit notamment de :

- **la promotion de l'efficacité énergétique, en faisant appel à tous les moyens possibles, tout au long de la chaîne de l'énergie, de l'exploration à l'utilisation finale de l'énergie** : campagnes de sensibilisation des consommateurs, incitations financières, adoption de normes et réglementations ;

- la sensibilisation du public au rôle que peut jouer le secteur des transports pour une utilisation plus efficace de l'énergie, par une évolution de l'urbanisme, l'adoption de mesures encourageant l'efficacité énergétique et le progrès technologique ;

- la fixation d'un prix mondial du carbone susceptible d'avoir un impact sur les prix et d'induire des changements de comportement.

La planification urbaine –en particulier celle portant sur les infrastructures collectives– reste ainsi déterminante pour le bon fonctionnement de la ville du futur. Il est ainsi contreproductif dans les villes de l'Inde de recourir à des groupes électrogènes, comme le font la plupart des boutiques, pour remédier aux coupures fréquentes de courant électrique qui résultent de l'état de vétusté des réseaux. Comme le souligne un rapport récent de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix rouge et du Croissant Rouge : « *Ce n'est ni la taille d'une ville ni la vitesse à laquelle elle pousse qui déterminent l'état de son environnement mais la qualité de sa gestion et des relations entre les autorités et la population économiquement faible* ».

S'agissant des transports, les solutions permettant de substituer des combustibles renouvelables aux combustibles fossiles dépendent largement des conditions dans lesquelles pourra être atteint l'objectif tendant à **permettre des déplacements à des coûts raisonnables avec le moins de pertes de temps pour les usagers**. De ce point de vue, les solutions les moins émettrices de particules fines et de gaz à effets de serre sont les véhicules électriques ou les véhicules à motorisation hybride pour les longues distances.

Les mégapoles : des villes énergivores à repenser

Le développement des mégapoles se caractérise généralement par un processus d'étalement urbain. A Wuxi, en Chine, entre 1990 et 2005, c'est « *près de 990 km² qui ont été conquis par l'urbanisation* »[1] alors que la superficie totale de la ville est de 4787,61 km². Au vu de ces chiffres, Wuxi est l'anti-modèle de la ville compacte qui concentre un maximum d'activités (bureaux, habitations, équipements publics) en un minimum d'espace. Néanmoins, ce modèle de la ville diffuse, qui conduit à abolir les frontières entre l'urbain et le suburbain, n'est pas propre aux pays en développement. Aux Etats-Unis, Los Angeles s'est développée selon le même modèle, *« au rythme des bonds démographiques successifs et des choix pragmatiques tant au niveau institutionnel, qu'urbain ou politique* »[2].

Cette façon de concevoir la ville n'est pas sans poser des problèmes au niveau environnemental. En effet, plus les métropoles se déploient sur un territoire vaste et plus les individus sont obligés d'utiliser des moyens de transport motorisés pour se rendre d'un point à l'autre. Alors qu'au début du 20ème siècle, le tramway et le train étaient le moyen privilégié par les Angelinos pour se déplacer, l'avènement de la voiture a complètement changé la donne : cette dernière est devenue indispensable pour les trajets domicile-travail si bien que Los Angeles est « *l'une des villes les plus embouteillées du monde et les problèmes de transport et de circulation constituent la plainte n°1 de ses habitants* »[3]. Pour Eric Eidlin, elle représente le pire modèle en matière d'urbanisme car « *il allie les caractéristiques des aires urbaines denses et encombrées aux pires caractéristiques des métropoles étendues et orientées vers la voiture* »[4].

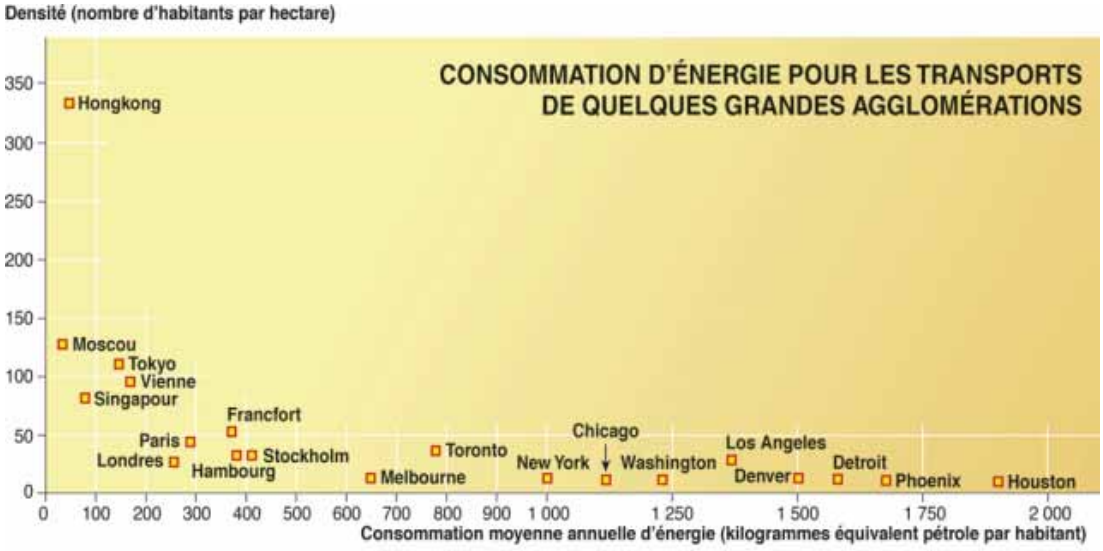
Aujourd'hui, ces mêmes problèmes concernent également les métropoles d'Amérique du Sud et d'Asie. Pour autant, les enjeux environnementaux sont à présent bien connus de tous et les métropoles se trouvent obligées de réfléchir aux moyens qui permettent une réduction de leur empreinte carbone. Ainsi, à Los Angeles, il a été engagé un ambitieux programme de prospective urbaine (*le Southern California Compass*) qui a débouché sur deux propositions : la réalisation d'infrastructures de transport (trains, bus rapides) reliant les grands hubs entre eux pour limiter l'usage de la voiture et le ralentissement de la suburbanisation pour re-densifier le centre-ville et réduire le périmètre des déplacements.

---

[1] *Voir le texte sur Wuxi, « Wuxi et ses banlieues résidentielles » dans le Tome II*
[2] *Voir le texte sur Los Angeles, « Los Angeles : vers la ville post urbaine » dans le Tome II*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

Pour l'optimisation des transports urbains, le modèle japonais à forte densité humaine sur la base de petites maisons individuelles construites sur de très petites parcelles est naturellement bien supérieur au modèle américain des villes étalées. S'agissant de Londres, le réseau des transports collectifs a beaucoup souffert de la négligence des dernières décennies ; c'est un réseau en phase de rattrapage comme le réseau de l'Ile-de-France, réseau qui –en outre– souffre d'une insuffisance de lignes périphériques.

Les coûts unitaires de réalisation de transports collectifs urbains sont très différents selon les solutions retenues : faibles pour des bus en site propre (2 à 3 millions d'euros le kilomètre), ils peuvent atteindre 10 à 20 millions d'euros pour des lignes de tramways (Mexico, Paris), voire 100 millions d'euros le kilomètre pour des lignes de métros ou de trains express régionaux.



Source : Elaine Baker, Emmanuelle Bournay, Benjamin Dessus et Philippe Rekacewicz Le Monde Diplomatique janvier 2005

La plupart des villes du tiers monde choisissent les solutions les moins capitalistiques : par exemple Bogota a opté pour des bus en sites propres. C'est d'ailleurs dans ces villes que l'énergie est la plus subventionnée (avec celles de Russie). L'Agence internationale pour l'énergie est (relativement) opposée à ce subventionnement de l'énergie qui a pour conséquence un gaspillage alors que d'autres solutions tarifaires pourraient être envisagées (tarif peu élevé pour les petits consommateurs et au contraire très élevé pour les gros consommateurs ? etc.).

Les biocarburants peuvent se répartir en trois catégories selon leur mode de production :

- **à base de canne à sucre** (meilleurs rendements avec peu de concurrence avec les besoins alimentaires) ;

- **à base de céréales** (moins bons rendements et concurrence avec les besoins alimentaires) ;

- **à base de colza** (rendement satisfaisant pour le diesel sans concurrence avec les besoins alimentaires).

De nouveaux types de biocarburants vont en outre apparaître à partir de la transformation de la cellulose des plantes ou de gazéification de la biomasse.

Dans ce bilan de la consommation d'énergie par les mégapoles, il ne faut pas oublier **le transport aérien** (par exemple les aéroports parisiens qui sont utilisés à 60 % par les habitants de l'Ile-de-France consomment environ 7 millions de tonnes de carburants fossiles chaque année). En définitive, **le meilleur mode de transport interurbain du futur reste le transport de surface (de préférence ferroviaire) ou fluvial.**

Allier développement urbain et environnement :
l'exemple d'Helsinki

Respect de l'environnement et développement urbain sont souvent vus comme antinomiques. Pourtant, Helsinki nous prouve le contraire. Malgré une croissance de la population de 1,5 % (la plus élevée d'Europe) et la construction de nombreux édifices, la ville s'inscrit parfaitement dans une démarche de développement durable. Il faut dire qu'Helsinki semble avoir été pensée selon les préceptes d'Antoni Gaudí, qui déclarait : « *L'architecture du futur construira en imitant la nature, parce que c'est la plus rationnelle, durable et économique des méthodes* »[1].

Le fort intérêt des autorités locales à propos des enjeux environnementaux s'explique avant tout par la position géographique de la capitale surnommée la ville-nature. En effet, avec une importante amplitude thermique (de + 25 à - 25°C) et une faible luminosité durant six mois de l'année, les Finlandais ont « *un rapport à la nature très marquée par la dualité : ils tentent tour à tour de la dompter, de l'apprivoiser sans jamais toutefois la contrôler* »[2]. Cette volonté se concrétise par la proximité des habitations (85 % des Helsinkiens habitent en appartement) avec les activités rendues possibles par le milieu naturel (canotage, voile, baignade, promenades à ski) afin de limiter au maximum les déplacements. En outre, la concentration de l'habitat et des pôles d'activité permet de dégager de l'espace et de créer des zones naturelles qui sont « *de véritables aires de respiration au cœur même de la métropole* »[3].

Si la préservation des zones naturelles a été possible, c'est parce que le pouvoir politique a eu la volonté d'établir toute une série de règles limitant l'étalement urbain. Pour ce faire, il a été mis en place en 2003 un Schéma régional directeur qui « *favorise l'urbanisation le long des grands axes de transports publics, tout en préservant de vastes zones agricoles forestières ou naturelles* »[4]. Mais ce n'est pas tout : un effort considérable a été fait pour développer l'offre de transports en commun et réduire les rejets de gaz à effet de serre en favorisant l'énergie éolienne et solaire. Ce qui montre que développement urbain et respect de l'environnement sont loin d'être inconciliables.

---

[1] *Propos d'Antoni Gaudi, dans le texte sur Helsinki « Comment concilier nature et développement » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

6) LE DÉFI DES URBANISMES ET DES ARCHITECTURES

- ***Urbanismes et architectures : dialectique entre œuvre collective et œuvre d'art ; planification et création ; aménagement et prolifération***
- ***Plaidoyer pour la pluralité des formes, des modèles et des structures***
- ***Les mondes de la création : un seul monde, mille cultures urbaines***

Penser la ville du futur, c'est, pour les urbanistes comme pour les architectes, côtoyer l'utopie ou la science fiction. L'histoire a laissé de grands rêves utopistes inspirés notamment par les phalanstères ou les villes idéales de Fourier ; mais ces rêves n'ont pas dépassé le stade de projets relativement isolés, les villes poursuivant leur développement à l'ère industrielle dans la ligne de leurs fondations d'origine.

Il est probable qu'il en sera de même pour les villes du futur, à l'exception, peut-être, de quelques villes nouvelles qui pourraient surgir du désert ou des océans. C'est à tout le moins l'opinion émise par Antoine Grumbach au cours de l'atelier de prospective du Sénat du 29 avril 2010 pour qui « *L'utopie c'est l'enfermement… Toute la production urbaine, du début du XXème siècle jusqu'aux années 60, a été prise dans cette espèce de logique folle d'une utopie de faire la ville ailleurs que dans la ville. L'idée que la forme des villes pourrait être une expression de leur liberté a connu son échec historique lors de la chute du mur de Berlin* ».

Pour autant, **architectes et urbanistes n'hésitent pas à dessiner des projets de villes dérangeants, provocants ou fertiles**. On ne peut pas, dans une étude prospective, passer sous silences quelques uns de ces projets futuristes autour desquels se développeront sans doute de nouveaux styles urbains. Mais les projets de Hausmann n'étaient-ils pas eux-mêmes, en leur temps, des projets dérangeants ?

Las Vegas : un parc d'attraction à ciel ouvert

En plein cœur du désert, Las Vegas, capitale mondiale du jeu, est une ville à l'architecture atypique. En effet, dès notre arrivée nous ne pouvons qu'être frappés par la succession des enseignes lumineuses géantes qui ornent les bâtiments abritant les casinos situés le long du *Strip,* avenue principale de la ville : « l'enseigne est ici plus importante que l'architecture »[1], les bâtiments, souvent des hangars à l'architecture peu reluisante. Si chaque casino essaye de se démarquer avec des enseignes à la forme toujours plus originale, c'est que Las Vegas s'est construit sur le modèle du parc d'attraction dans lequel « le pastiche, la copie, l'artificiel et le factice façonnent l'environnement »[2] : ici, tout est fait pour attirer notre regard et nous transporter entre rêve et réalité. Aujourd'hui, les écrans ont remplacé les néons mais la « magie » opère toujours : les films et spectacles projetés permettent à Las Vegas de communiquer sur son image de ville hors norme.

Depuis la fin des années 90, Las Vegas, qui avait bâti sa réputation sur le jeu, l'argent et le sexe (elle était surnommée la « ville du péché »), a décidé de redorer son blason en proposant un tout autre visage. Pour ce faire, il a été construit des hôtels-casinos qui sont l'exacte réplique des plus grands monuments historiques au monde. Ainsi, quand on parcours le *Strip,* on passe d'un style architectural à un autre en l'espace de quelques mètres : on y longe le *Paris* avec sa tour Eiffel et sa rue de la Paix, le *Louxor* avec sa pyramide et son sphinx, le *Caesar Palace* et son quartier de la Rome antique, l'*Excalibur*, avec son château médiéval, le *New York, New York* et son Empire State Building… Du reste, la présence de parcs d'attractions au pied de chaque hôtel renforce le côté divertissant de la ville. De par sa conception, Las Vegas incarne le modèle de la ville pzstiche où, époques, styles et genres différents se superposent. D'ailleurs, comme l'avait souligné Louis Marin à propos du parc Disneyland, le *Strip* est lui aussi le lieu d'un échange entre «le passé et le futur, le temps et l'espace, la gratuité ludique et le sérieux de l'échange marchand, le réel et l'imaginaire »[3].

Un grand nombre de projets s'insèrent dans les recherches sur **les « villes vertes** ». C'est d'ailleurs le thème de grandes expositions d'architecture comme celle de *« La ville fertile »* [4] organisée en 2011 par la Cité de l'architecture et du patrimoine à Paris.

---

[1] *Voir le texte sur « Las Vegas : de l'allégorie à la fantasmagorie » dans le Tome II*

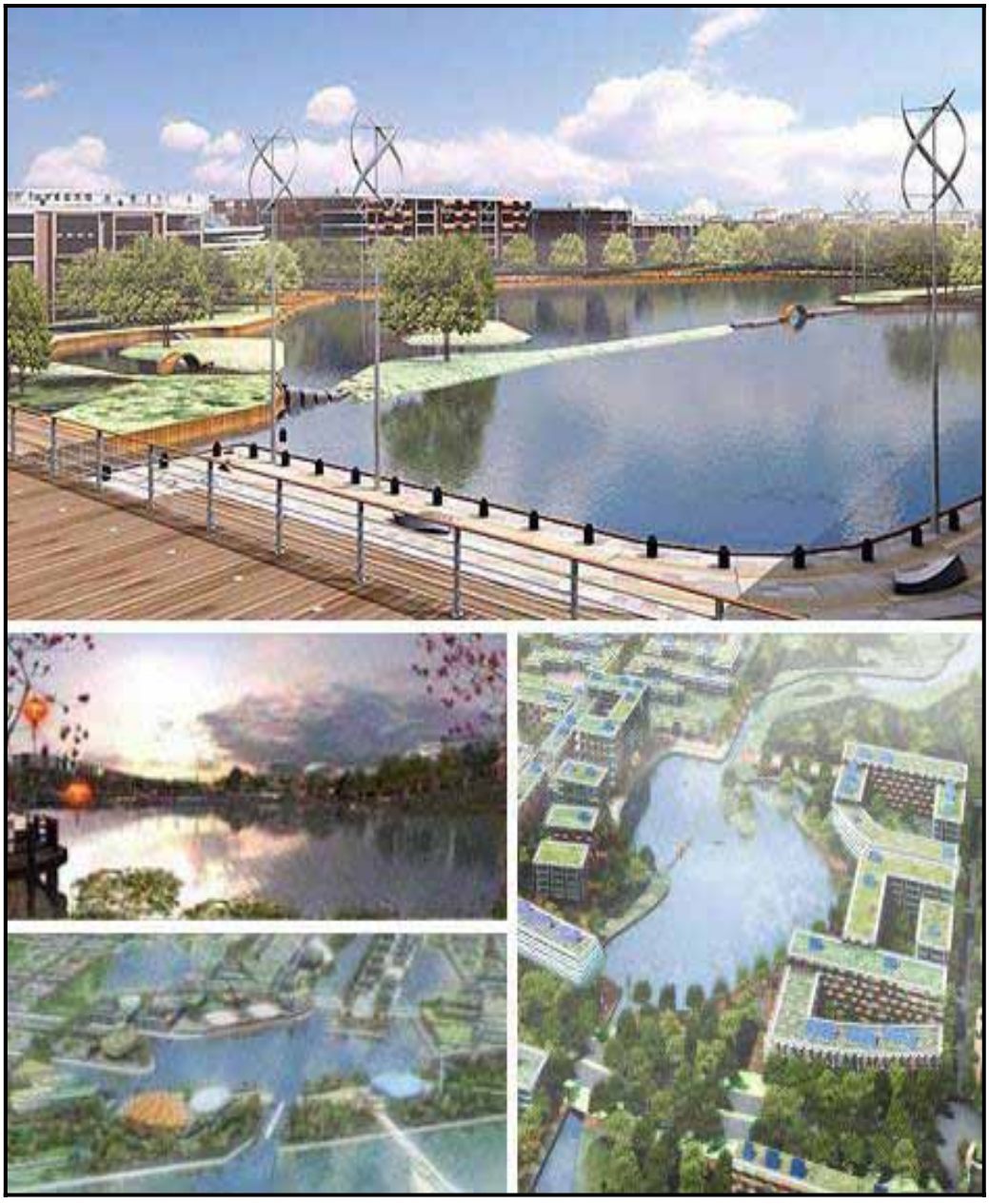
[2] *Iibid.*

[3] *Luis Marin cité par Didier Ottinger, commissaire de l'exposition Dreamlands in dossier de presse, http://www.centrepompidou.fr/presse/10/20100503-dp-dreamlands.pdf*

[4] *Exposition réalisée en 2011 par la Cité de l'architecture & du patrimoine/Ifa avec le soutien du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et en partenariat avec la Fondation EDF Diversiterre, la Fondation d'entreprise Bouygues Immobilier, la Compagnie de Saint Gobain et Veolia Environnement.*

Une des réalisations emblématiques de cette tendance écologique et au développement durable est celle de **la ville de Dongtan** située près de Shanghai, d'une superficie équivalente à celle de la moitié de Manhattan pour une population d'un demi million d'habitants.

PROJET DE VILLE « VERTE » À DONGTAN (CHINE)

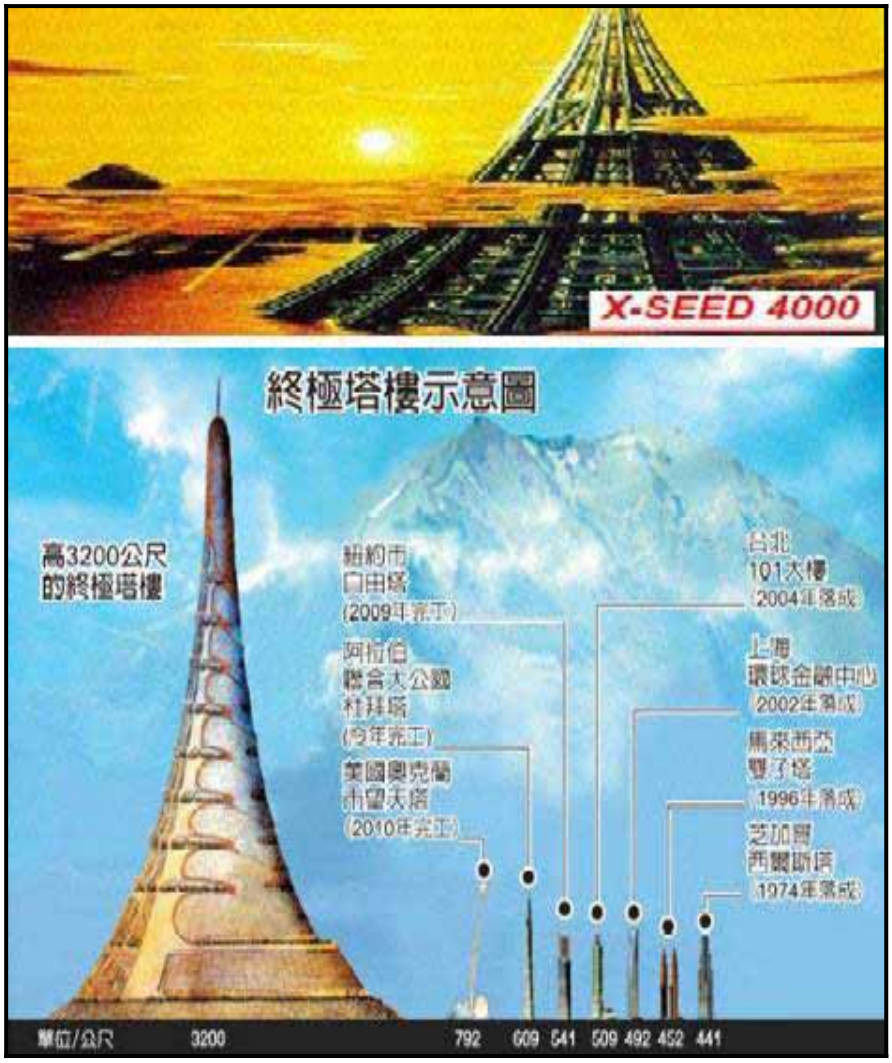


Un autre projet du même ordre est celui de **la ville de Masdar** à Dubaï destinée à la mise en œuvre de la formule : zéro carbone, zéro émission et zéro voiture.

PROJET DE VILLE ÉCOLOGIQUE À MASDAR (DUBAÏ)

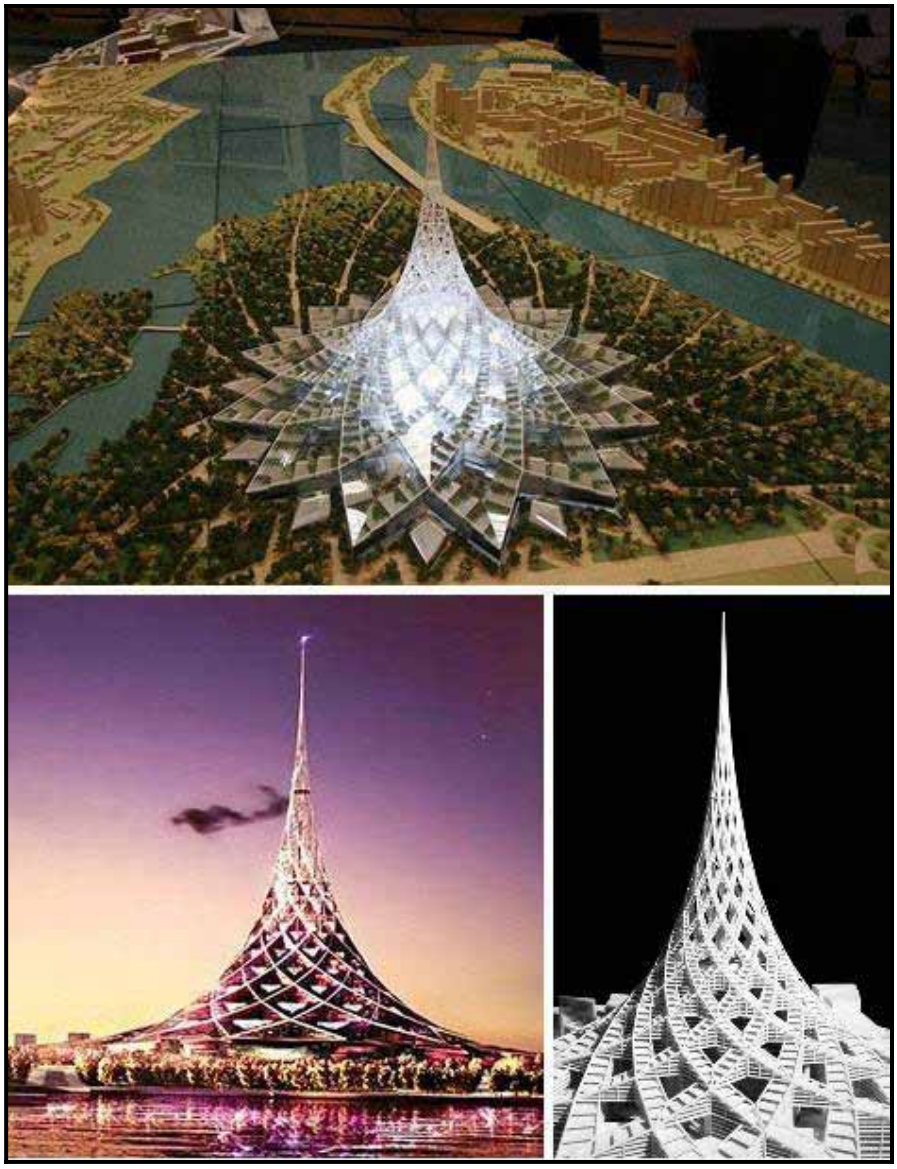
D’autres projets relèvent plus du défi technologique. C’est le cas de la plupart des projets de **villes tours** comme celle du X-Seed 4000 (d’une hauteur de 4 000 mètres) destinée à accueillir les nouveaux habitants de la ville de Tokyo.

PROJET DE VILLE TOUR AU JAPON



C’est le cas également le cas du projet de la tour de l’Ile de Crystal à Moscou destinée à accueillir 30 000 habitants.

PROJET DE TOUR DANS L'ILE DE CRYSTAL À MOSCOU



Le projet « des cités collines » présenté par Marc Giget au cours de l'atelier de prospective du Sénat est proche des deux types précédents, auquel s'ajoute une dimension collaborative sur le mode de Wikipedia.

PROJET COLLABORATIF DES CITÉS COLLINES

Il faut souligner le fait qu'aucun des rêves d'architectes destinés à atteindre les objectifs souhaités en matière de développement durable auquel on peut faire référence à l'heure actuelle ne s'est jusqu'à présent traduit dans la réalité. **Les projets restent embryonnaires. Les financements sont incertains**. L'impression dominante est que l'affichage médiatique répond plus à des besoins de communication ou de modes –et pour certains de propagande– qu'à de réelles possibilités de mise en œuvre à grande échelle.

Les villes-aéroports, espace économique du futur

De nos jours, les aéroports sont devenus des lieux centraux, voire vitaux, pour les métropoles. Il est désormais impossible pour toute grande ville qui se respecte de ne pas disposer d'un aéroport performant si elle souhaite conserver et développer son attractivité à un moment où la concurrence entre métropoles est de plus en plus prégnante. Comme le soulignait Le Corbusier, « *La ville qui dispose de la vitesse dispose du succès* »[1]. C'est pourquoi, nombreux sont les dirigeants politiques et économiques à réfléchir à mieux intégrer les structures aéroportuaires au tissu urbain.

Par conséquent, nous voyons émerger depuis quelques années des villes-aéroports, c'est-à-dire des aéroports qui s'apparentent à de véritables petites villes car mêlant différentes fonctions (hôtellerie, commerces, centres d'affaires).

Pour l'universitaire américain John Kasarda, qui préfère le terme d'*aérotropolis* qui n'est qu'autre que la contraction d'aéroport et métropole, **la transformation des aéroports en des lieux multifonctionnels s'inscrit dans une évolution linéaire de l'histoire**, « *Le 21e siècle fera des aéroports des lieux d'affaires, de création d'emplois et de développement urbain comme l'ont été les autoroutes au 20e siècle, les rails au 19e et les ports au 18e*»[2]. Un des premiers aéroports à avoir été qualifié d'aérotropolis est celui de Memphis aux Etats-Unis qui héberge le hub FedEx, une des plus importantes entreprises de fret au monde. L'implantation de cette multinationale a en effet dopé l'activité : 1000 entreprises se sont installées, notamment 200 autour des sciences de la vie et des biotechnologies qui profitent des services de transport proposés par FedEx. Au total, on estime à 26,6 milliards de dollars les retombées économiques de l'aérotropolis sur la ville et à 200 000 les emplois créés[3].

Partant du constat que le monde comptera 11 milliards de passagers aériens d'ici 20 ans contre 4,7 actuellement et que 80 % des marchandises traverseront en 2020 une frontière contre 20 % aujourd'hui[4], de nombreuses villes suivent désormais l'exemple de Memphis. En Europe, l'aéroport d'Amsterdam fut le premier à commencer sa mutation. Pour ce faire, pouvoirs publics et opérateurs privés se sont concentrés sur l'aménagement du 'corridor aéroportuaire', c'est-à-dire de la zone située entre le centre-ville d'Amsterdam et l'aéroport qui constitue un espace de développement économique important et totalise près de « 600 000 m² de bureaux et 1 million de surfaces industrielles pour 60 000 emplois »[5].

---

[1] *Le Corbusier,* Urbanisme*, p 169, Champs Flammarion, 1994 (Publication originale en 1925)*

[2] *John Kasarda, in "Aérotropolis: la fusion des aéroports et des villes", article de Céline Galoffre, 2007,* http://www.batiactu.com/edito/aerotropolis---la-fusion-des-aeroports-et-des-villes-6059.php

[3] *D'après Sixtine Léon-Dufour, « L'avènement des villes aéroports »,* La Tribune*, 18 mai 2011*

[4] *Ibid.*

[5] *« Les corridors aéroportuaires, une nouvelle ère pour le développement des villes »,* Etablissement public d'aménagement Plaine de France, *avril 2010,* http://www.plainedefrance.fr/index.php?option=com_content&task=view&id=607&Itemid=200

Des entreprises comme Unilever, Ernst & Young, Heineken y ont élu domicile ainsi que des hôtels. Plus surprenant, un terminal commercial abritant des boutiques, des cybercafés, des restaurants à thèmes, des galeries d'art et des spas a également vu le jour. Enfin, la force de cet aéroport réside dans le fait qu'il est accessible par différents modes de transport : train, autoroutes, transports en commun. L'ensemble de ces aménagements font que désormais **l'aéroport est parfaitement intégré à la ville qui est devenue une place centrale** en Europe.

D'ailleurs, pour ne pas se laisser distancer dans la course effrénée à l'attractivité, notons que l'aéroport Paris-Charles de Gaulle réfléchit également au développement d'un corridor aéroportuaire de dimension internationale dans le cadre du Grand Paris.

Au-delà de ces projets spectaculaires, la réalité du travail des urbanistes et architectes est bien différente. Le plus grand nombre s'attache à créer la ville du futur à partir de l'existant, les inconvénients des « villes nouvelles » ayant désormais marqué les esprits. Il s'agit à partir de l'existant -*dans le respect de l'existant*- de retrouver les chemins de l'urbanité en façonnant de nouvelles polarités, en mêlant les fonctions que la ville du XX^{ème} siècle a trop souvent séparées et affectées à des espaces propres. Il s'agit de réhabiliter ce qui doit l'être, sans céder à l'acharnement thérapeutique : il y a des quartiers, des parties de quartier qu'il ne faut pas hésiter à *refonder, reconstituer, profondément modifier* –même si, nous y reviendrons, les logiques d'éradication ont en règle générale des effets très largement négatifs.

La réalité de leur travail est aussi œuvre de création. Si les concertations avec les habitants se développent et sont, incontestablement positives, il reste que l'œuvre de l'architecte relève de la création singulière, irréductible aux processus démocratiques, pourtant nécessaires. C'est la place de l'art et de la création dans la ville et dans l'urbanisme qui sont en question.

Cette part singulière de l'œuvre architecturale et urbaine renvoie au débat, sur lequel nous reviendrons, sur la mondialisation des formes urbaines. Deux logiques (au moins !) s'affrontent. Celle par laquelle des formes urbaines standardisées et mondialisées s'imposent par l'effet, notamment, du recours dans nombre de grandes villes aux mêmes architectes ou à des architectes promouvant des architectures du même type sur toute la planète.

L'autre logique est celle du respect d'une vraie pluralité des urbanismes et des architectures, fruit et creusets de cultures, de civilisations et d'urbanités différentes.

C'est un autre défi : que la mondialisation ne soit pas synonyme d'uniformité.

7) LE DÉFI DES « VILLES MONDE »

- Les villes de dimension mondiale

- Le rapport des villes au monde

- Mondialisation ; régionalisation de la mondialisation ; plaidoyer pour la pluralité des villes

Un rapport récent du McKinsey Global Institute (MGI), créé par McKinsey en 1990[1], fournit une base d'analyse intéressante de **l'évolution du pouvoir économique des villes d'ici à 2025** à l'usage des responsables des grandes firmes mondiales et des décideurs politiques.

L'intérêt de cette étude tient tout d'abord au fait qu'elle confirme le rôle déterminant des grandes villes pour la croissance économique en raison de trois facteurs :

- **les grandes villes attirent les talents** en raison des moyens de formation de haut niveau qu'elles procurent ;

- **les grandes villes attirent également les investissements** -notamment les investissements directs de l'étranger– du fait de la qualité de leurs infrastructures, de la présence d'une communauté internationale qui diminue la perception du risque pour les investisseurs et de l'existence de centres financiers performants ;

- **les grandes villes sont généralement au centre de réseaux** de petites villes qui leur apportent de larges avantages compétitifs.

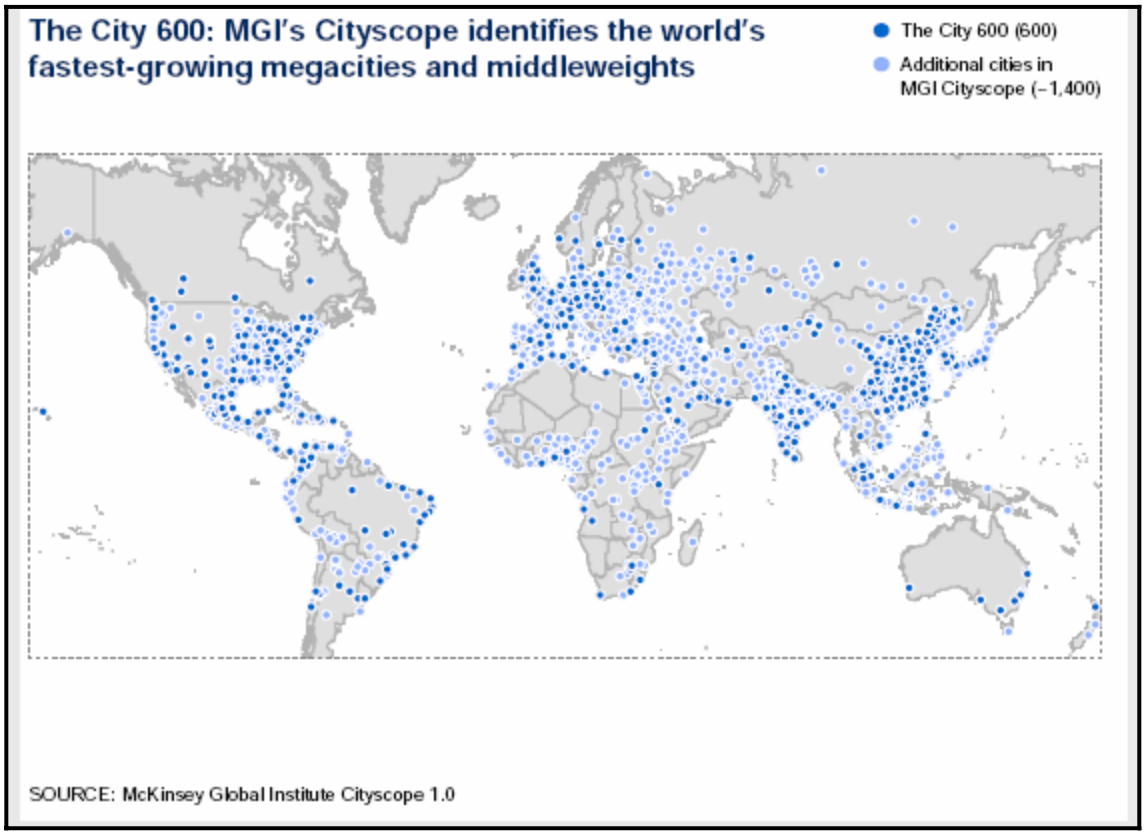
L'autre intérêt résulte de l'exploitation d'une base de données unique à l'heure actuelle qui comporte de nombreuses variables (population par groupes d'âges, population active, production, nombre d'habitants répartis par types de revenus) relatives à 2 000 villes dans le monde[2].

McKinsey est ainsi parvenu à identifier les mégacités et les villes de taille monde qui vont le plus se développer d'ici à 2025. La carte suivante résume **la localisation des 600 villes qui –** selon ce rapport **- vont le plus contribuer dans les prochaines décennies à la croissance mondiale** et qui, partant de là, disposeront du pouvoir économique.

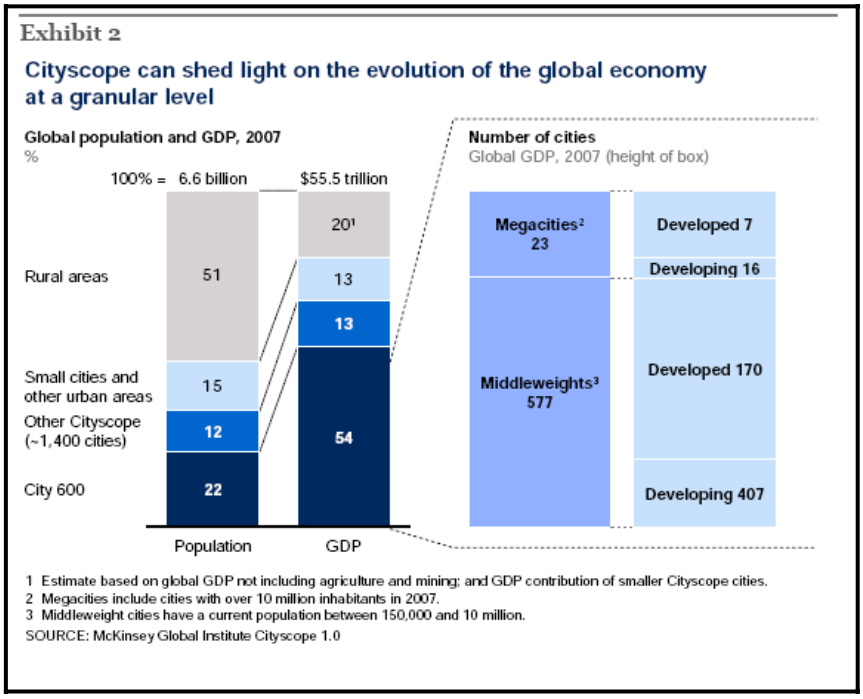
---

[1] *McKinsey Global Institute "Urban world: Mapping the economic power of cities" March 2011*

[2] *Voir la méthodologie de constitution de la base de données Cityscope à l'adresse internet : MGI_urban_world_full-report03-2011.pdf.*



L'étude confirme le fait que **les villes contribuent déjà plus au progrès économique du monde que les campagnes** comme le montre le graphique suivant.



Shanghai : nouveau membre du club des villes-monde

En l'espace de trois décennies, Shanghai a réussi à entrer dans le club très fermé des vingt mégapoles les plus importantes au monde[1]. Alors que jusqu'à la fin des années 70, la ville fait « l'objet d'une politique d'industrialisation lourde de type soviétique »[2], les réformes enclenchées à partir des années 80 vont bouleverser sa physionomie : la production industrielle est revue afin de mieux répondre à la demande intérieure et extérieure et le développement des nouvelles technologies devient une priorité. Les autorités politiques décident également de mener une politique d'aménagement régional centrée sur la ville et plus particulièrement sur le district de Pudong qui va devenir « la vitrine de la modernisation urbaine, de l'émergence économique et de l'ouverture de la Chine »[3] : construction de tours abritant un centre financier, de zones industrielles accueillant des firmes multinationales (Hewlett Packard, IBM), d'un nouvel aéroport international…

L'ensemble de ces changements a contribué à faire de Shanghai un centre de décision important à travers le monde. En effet, peuplée de 19 millions d'habitants, la ville est devenue la deuxième place financière du pays derrière Hong Kong. De plus, la concentration de sièges sociaux et de représentations d'entreprises (300 firmes internationales y ont leurs bureaux régionaux) renforcent ses fonctions de commandement. On comprend alors mieux pourquoi la région de Shanghai attire plus du tiers des investissements directs reçus par la Chine. En outre, si Shanghai occupe une place centrale dans les échanges internationaux c'est parce qu'elle fait figure de plaque tournante stratégique du commerce : ¼ du commerce extérieur de la Chine transite par son port, 2ème au monde pour le fret.

Aujourd'hui, pour continuer son développement, la municipalité mise sur l'enseignement supérieur et la recherche. Le classement de Shanghai, qui évalue les universités au niveau mondial, a d'ailleurs permis à l'université de Jiaotong de se faire un nom dans le milieu académique. Enfin, l'organisation de manifestations internationales participe à la promotion du 'Shanghai moderne' : l'Exposition Universelle de 2010 en est le parfait exemple.

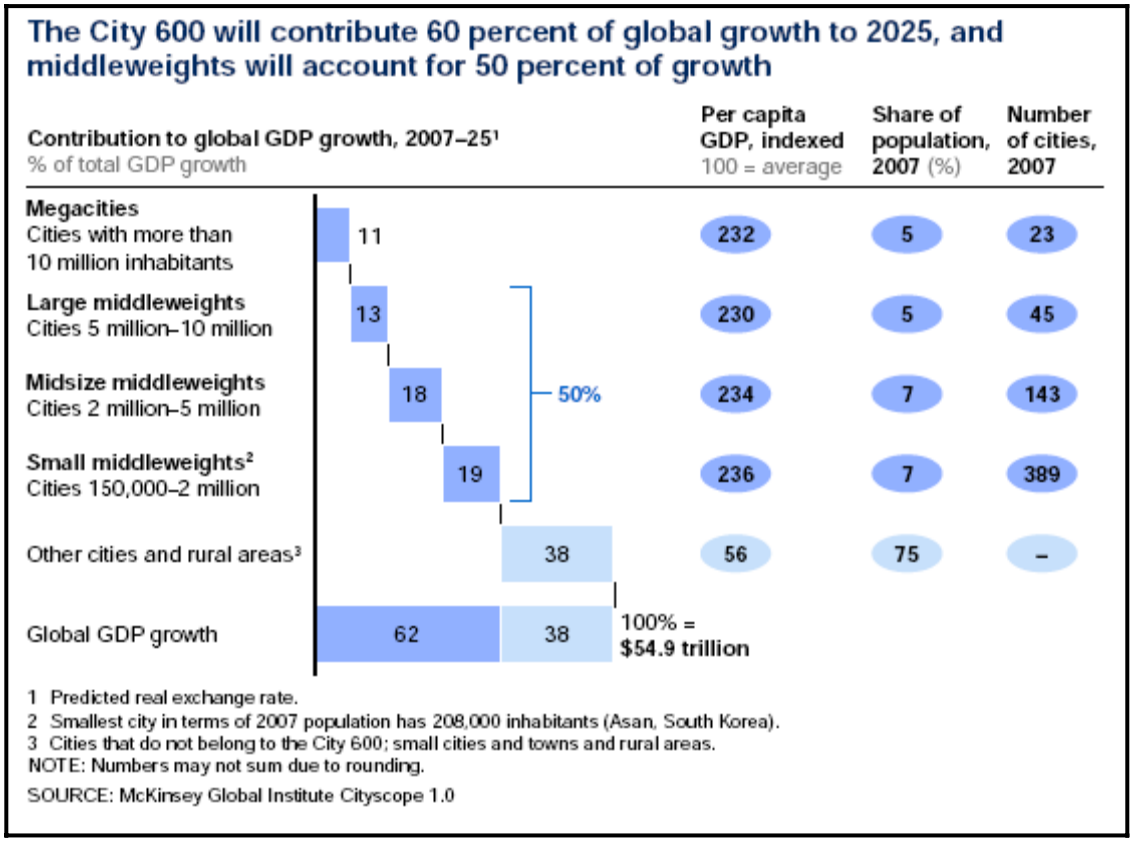
---

[1] *Classement (2008) établi par le GaWC (Groupe d'études sur la globalisation et les villes mondiales, université de Loughborough, Royaume-Uni) à partir de la localisation des 100 principales firmes mondiales de services dans 315 villes globales*

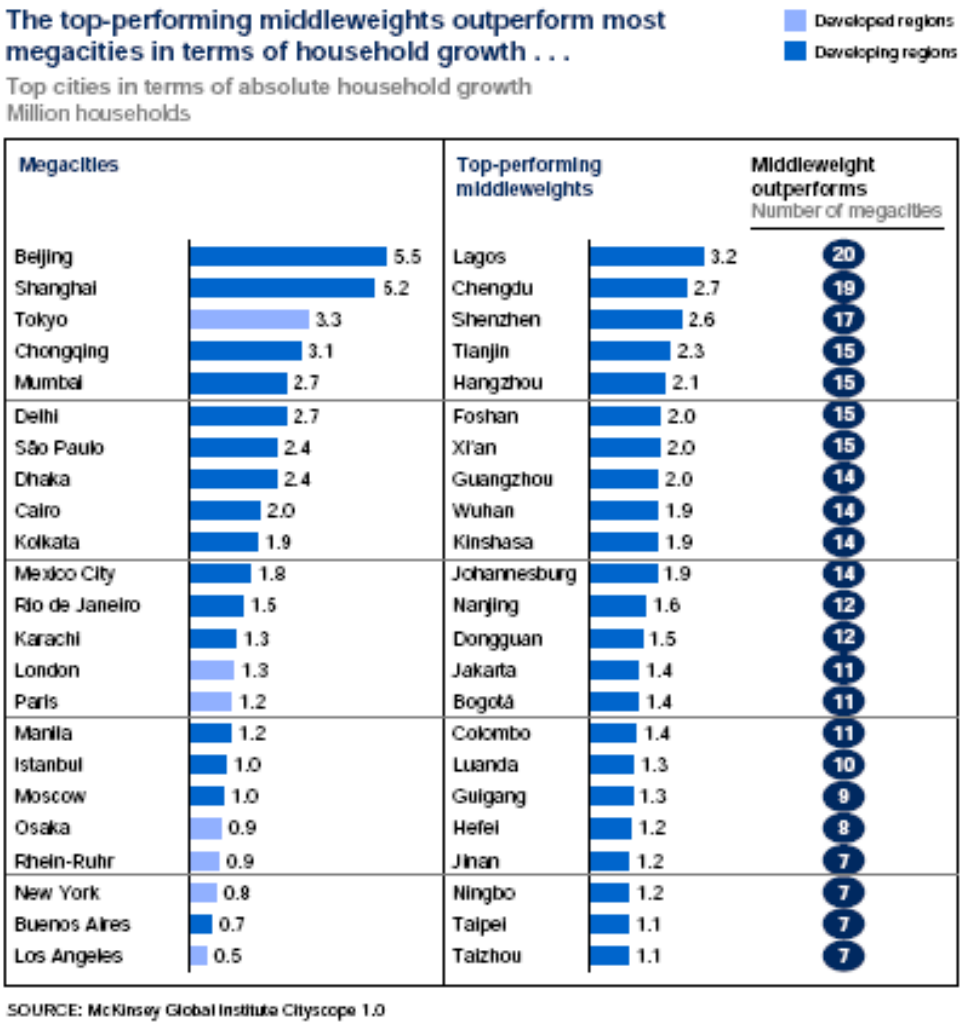
[2] *Thierry Sanjuan, « Shanghai – Le grand bond en avant », in* Grands dossiers : Villes mondiales, les nouveaux lieux de pouvoir, *Sciences Humaines, n° 17, décembre 2009/janvier-février 2010*

[3] *Ibid.*

Les données recueillies en 2007 permettent de constater que 22 % de la population mondiale (1,5 milliard de personnes) vivent à l'heure actuelle dans seulement 600 villes et qu'elles contribuent à la production de plus de la moitié de la richesse mondiale (estimée à 30 000 milliards de dollars). Mais **100 grandes villes génèrent à elles seules 38 % de la richesse mondiale** estimée à 21 000 milliards de dollars. Demain, en 2025, **ces 600 villes avec 25 % de la population mondiale (2 milliards d'habitants) généreront 60 % de la richesse mondiale** (estimée à 64 000 milliards de dollars). Les villes de poids moyen (population de moins de 10 millions d'habitants) contribueront pour la moitié à cette production de richesse.

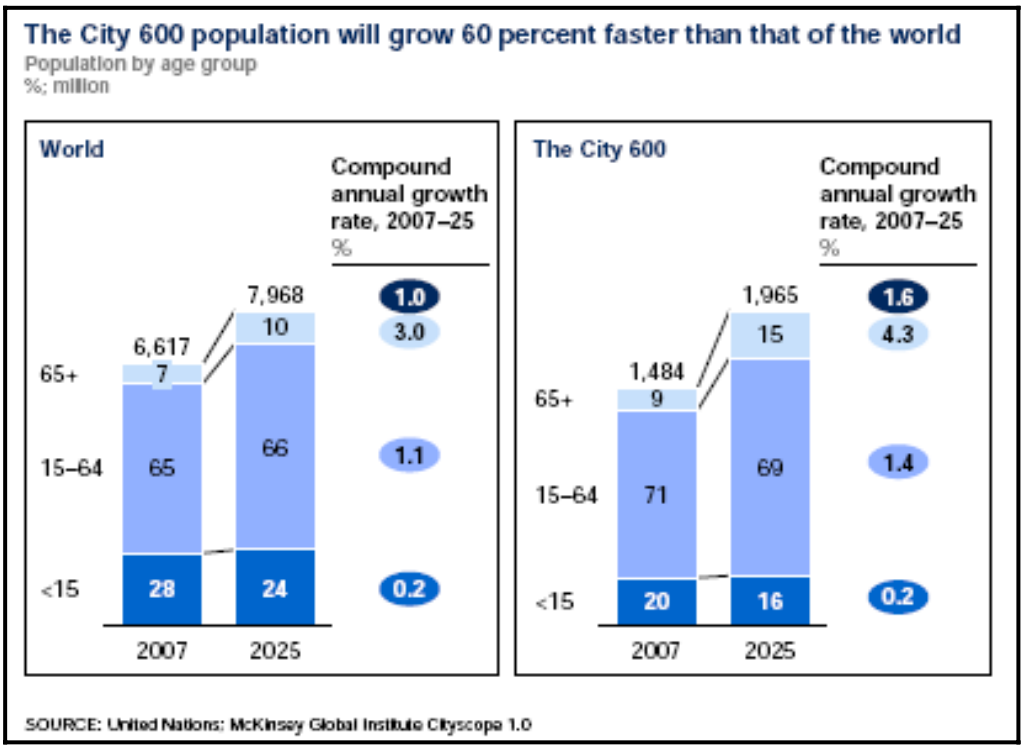


Mais aussi**, contrairement à une opinion largement répandue, ce ne seront pas les grandes mégapoles qui contribueront demain à la croissance mondiale, mais pour une large part les villes de taille « intermédiaire »** (entre 150 000 et 10 millions d'habitants) comme le montre le graphique suivant.

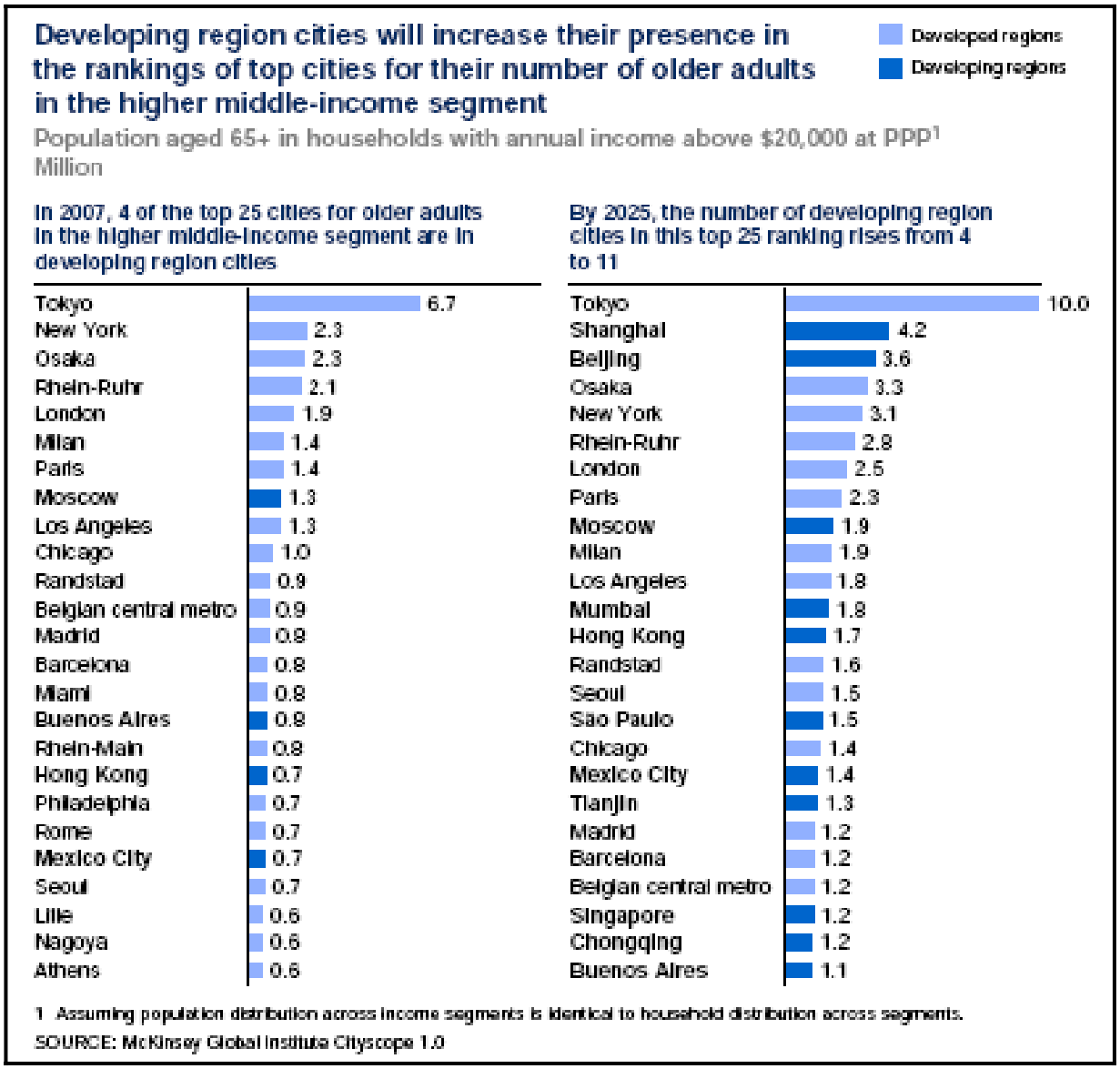


Selon les projections établies par le McKinsey Institute, **la population des 600 principales villes mondiales va progresser 1,6 fois plus vite que la population mondiale** de telle sorte qu'en 2025, ces 600 villes disposeront de 25 % de la population mondiale en âge de travailler (entre 15 et 64 ans), 15 % des jeunes de moins de 15 ans et 35 % de la population âgée de plus de 65 ans.

Ces constats déterminent toute **la problématique future des rapports entre les habitats et les lieux de production, entre l'industrie et le tertiaire dans et hors de la ville, au sein de mégapoles qui vont croître à un rythme soutenu dans les vingt prochaines années.**



En termes de pouvoir d'achat, alors qu'e**n 2007, seules 4 villes sur les 25 premières villes ayant les plus hauts niveaux appartenaient aux régions de pays émergeants, en 2025, elles seront 11 sur 25** comme le montre le graphique suivant.



Au-delà des villes monde, telles que les a définies Saskia Sassen, dans des villes qui au-delà de leurs fonctions locales ou territoriales, induisent un rapport au monde ou à la planète de telle sorte qu'elles constituent une référence internationale. On voit que le concept peut être perçu comme principalement pertinent dans l'ordre économique et d'abord financier : les villes monde seraient celles qui concentreraient dans le plus court laps de temps le plus grand nombre de transactions. On peut aussi considérer que les villes monde sont celles qui concentrent le plus de fonctions internationales.

La vision commune est qu'elles « *trient* » le développement mondial. Ces perceptions comportent deux risques : celui du dualisme entre les villes monde réputées développées et riches et des séries d'autres viles vouées à une relative dépréciation et celui de l'uniformisation, déjà évoqué et sur lequel nous reviendrons.

New-York : ville-monde par excellence

La municipalité de New-York, *New-York City*, est le fruit de la fusion des communes de Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens et Staten Island en 1898. La ville compte aujourd'hui plus de 8 millions d'habitants et se situe au 5ème rang des agglomérations mondiales : son aire métropolitaine le *Metropolitan Statistical Area*, à cheval sur les Etats de New-York, du New Jersey et du Connecticut, regroupe en effet environ 20 millions d'habitants[1]. Par sa situation géographique, New-York est au cœur de la *Megalopolis*, qui désigne l'ensemble urbain qui s'étend de Washington à Boston.

Très souvent, New-York est qualifiée de ville-monde. Cette appellation n'est en aucun cas erronée quand on sait l'influence qu'exerce New-York à travers le monde. Ainsi, sur le plan économique et financier, elle concentre dans son CBD (*Central Business District*), situé sur l'île de Manhattan, les sièges de nombreuses firmes transnationales américaines et étrangères : *JP Morgan, Verizon, Pfizer…*

New-York abrite également la plus grande place boursière au monde avec le *New-York Stock Exchange* et le *Nasdaq* (45 % de la capitalisation boursière mondiale). Enfin, on y dénombre *« de très nombreux centres de recherche dans les activités de haute technologie comme la recherche médicale »*[2] (*Silicon Alley*). Sur le plan politique, New-York héberge le siège de plusieurs institutions internationales, notamment ceux de l'*ONU* et de la *Banque Mondiale*. Sur le plan culturel, New-York est reconnu internationalement pour ses musées, le *Guggenheim* et le *Museum of Modern Art*. Concernant les médias, sont présents des agences de presse (*Associated Press*), des quotidiens (*New York Times, Wall Street Journal*) et des chaînes de télévision (*NBC, ABC, CBS*), dont l'impact médiatique dépasse largement le territoire américain.

La concentration de cet ensemble de fonctions, favorisée par l'existence d'infrastructures de communication de qualité (1 port et 3 aéroports), fait que le PIB de l'aire métropolitaine new-yorkaise se montait à 720 milliards d'euros en 2004, ce qui *« en ferait la dixième puissance économique du monde »*[3]. Cependant, cette richesse est loin de profiter à tout le monde : si en 2000, 21 % de la population new-yorkaise vivait sous le seuil de pauvreté, notons que ce taux atteignait 31 % dans le Bronx, arrondissement dont la population est majoritairement noire et hispanique.

---

[1] *Christian Lefèvre, « Etude de la gouvernance des métropoles mondiales : Londres, New-York, Tokyo, des références pour la métropole parisienne ? », Etude réalisée pour l'agence de Développement du Val-de-Marne, 2006*

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

8) LE DÉFI ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

- ***La ville : coûts et profits***
- ***Financement des évolutions futures : financements publics-financements privés***
- ***La ville : plan et marché ; dialectique entre la nécessaire planification et les libres choix (et initiatives) des acteurs de la ville***

L'évolution urbaine des dernières décennies a été souvent marquée par le désinvestissement des collectivités territoriales dans la construction de l'espace public au profit de la multiplication des espaces collectifs privés [1]. C'est une tendance lourde qui remonte au début des années 90 et qui ne semble pas devoir s'infléchir à court ou à moyen terme. Cela concerne à la fois les centres-villes et les banlieues résidentielles. Le système repose sur **l'établissement de relations contractuelles entre les collectivités locales et les fournisseurs privés de logements et de services collectifs propres aux copropriétés, centres d'affaires ou centres commerciaux**.

S'agissant **des centres-villes**, c'est aux États-Unis qu'est né **le système des partenariats public-privé (PPP)** à l'époque de l'administration Reagan qui faisait une forte pression en faveur de la diminution des dépenses fédérales pour réduire le montant des impôts sur le revenu. La ville de New-York a ainsi été la première grande conurbation a autoriser des dérogations en matière d'urbanisme (par exemple un dépassement des coefficients de construction) au profit de promoteurs privés s'engageant, en contrepartie, à fournir des prestations sociales, culturelles ou d'urbanisme (comme la réalisation d'espaces verts, l'installation de mobiliers urbains, la construction de logements sociaux ou la fourniture d'aide à domicile pour certaines catégories de population).

Cette phase de co-financement de la ville par les acteurs publics et les acteurs privés est maintenant, dans nombre de situations, dépassée par une nouvelle forme de fabrication totalement privée de la ville par l'application des nouveaux outils de la finance anglo-saxonne.

Dans une analyse particulièrement pertinente[2], Isabelle Baraud-Serfaty souligne les effets de la présence de plus en plus forte des

---

[1] *La production privée des espaces publics, Renaud Le Goix, Céline Loudier-Malgouyres, Les annales de la recherche urbaine*

[2] *La nouvelle privatisation des villes, Isabelle Baraud-Serfaty, Esprit, mars-avril 2011*

investisseurs privés dans le phénomène urbain, présence qui ne peut que s'accentuer dans les prochaines décennies du fait la montée de l'endettement public : « *Comment structurer les acteurs publics locaux de manière à leur donner les moyens de négocier avec des acteurs privés de plus en plus puissants localement ? Comment concilier l'exigence accrue de mixité des fonctions avec l'éclatement toujours plus important des maîtrises d'ouvrage et la spécialisation croissante des investisseurs financiers ? Comment concilier le temps long de la fabrique de la ville avec le temps raccourci des acteurs privés ? De quelle manière la privatisation de la ville ouvre-t-elle la voie à son internationalisation –voire sa dénationalisation ? »*

« Comment faire en sorte que la participation des habitants se fasse toujours au service des projets urbains ? Comment définir et penser les espaces publics à l'aune non seulement de cette privatisation mais aussi des nouvelles frontières entre vie publique et vie privée que favorise l'internet?… Fonctionnant comme une loupe des mutations urbaines en cours, la nouvelle privatisation des villes conduit ainsi à réinterroger et à repenser le rôle des pouvoirs publics dans la fabrique urbaine. Ce qui est en jeu, c'est notre capacité collective à produire la ville dont on a besoin et que l'on souhaite, et c'est le défi auquel la réforme territoriale doit chercher à répondre. »

Cette évolution semble d'autant plus probable dans les prochaines décennies que **les tendances technologiques poussent à l'entrée de nouveaux acteurs privés dans la fabrication de la ville**, par exemple dans le domaine de l'énergie avec la création des réseaux électriques intelligents (*Smarts Grids*) sur la base de synergies entre la distribution classique de l'électricité et l'exploitation de l'information fournie par des capteurs de différents types. Ces nouveaux outils technologiques, que seules les grandes compagnies peuvent fournir, s'imposent aux villes qui veulent rester attractives pour le développement de la voiture électrique en libre service, pour l'offre d'informations aux usagers sur les flux de transports multi-modes, pour la réduction des émissions de carbone dans le cadre de projets complexes de récupération de l'énergie ou de la chaleur.

Réhabiliter les villes par le biais des Partenariats Public-Privé : le cas de Barcelone

Après la dictature franquiste, Barcelone a connu dans les années 80 *« de vastes opérations architecturales qui lui ont valu le surnom de 'Mecque de l'urbanisme'* »[1]. Il faut dire que pour accueillir les Jeux Olympiques en 1992, la ville a été obligée d'engager une importante opération de modernisation : agrandissement de l'aéroport, densification du réseau autoroutier, développement des transports en commun…

Mais ce n'est pas tout. Les autorités municipales ont également profité de cet événement international pour changer le visage de la ville : aménagement de la zone littorale, création d'un village olympique sur l'emplacement du quartier Poblenou… Pour réussir ces différentes opérations en un minimum de temps, la municipalité a décidé de recourir à un partenariat public-privé. Ainsi, lors de la construction du village olympique, il a été constitué la société *Vila Olimpicas SA* composée de « *40 % de capitaux publics, 40 % de capitaux des promoteurs et 20 % issus des banques* »[2].

Ce montage financier, associant fonds privés et publics, qui pouvait apparaitre à la fin des années 80 comme audacieux, voire dangereux, est aujourd'hui largement répandu à Barcelone. Pratiquement toutes les opérations de réhabilitation voient le jour grâce à la mise en place de ce dispositif. Par exemple, en 2004, la ville a profité de l'accueil du *Forum Universel des Cultures* afin de régénérer le secteur nord-est de la ville ; cette *« zone dégradée* »[3] abritant une station d'épuration et une usine de retraitement des déchets.

Pour y parvenir, un palais des congrès, un centre commercial, un port de plaisance, des quartiers universitaires ainsi que des bureaux et logements ont été construits. Là encore, il a été donné *« une large place aux opérateurs privés, qui ont pris à leur charge la moitié des investissements* »[4]. Cela fait dire à certains barcelonais que la mairie *« a bradé les principes du modèle urbain pour plaire aux investisseurs privés* »[5]. Toutefois, le maire se veut rassurant et déclare qu'il défend « *un partenariat dans lequel les pouvoirs publics ont la force, l'indépendance et l'intelligence suffisantes pour que le système fonctionne* »[6].

S'agissant **des zones résidentielles**, le système de financement privé du développement urbain, favorable à l'amélioration des ressources fiscales des communes sub-urbaines, a par ailleurs directement contribué, aux États-

[1] *Voir le texte « Barcelone : ville de projet(s) ? » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ariella Masboungi (sous la direction de),* Barcelone, la ville innovante, *Le Moniteur, 2010*
[4] *Ibid.*
[5] *Jordi Hereu, maire de Barcelone, in* Barcelone, la ville innovante, *sous la direction d'Ariella Masboungi, Le Moniteur, 2010*
[6] *Ibid.*

Unis dans le cadre des comtés au développement des communautés fermées ou *gated communities*. Ce modèle s'est ensuite répandu dans le reste du monde, y compris en Europe, où se sont créées rapidement des villes marquées par le style de vie américain autour de l'automobile et des résidences individuelles.

*

* *

Si les tendances qui viennent d'être évoquées sont lourdes, elles ne contribuent pas pour autant à la « ville pour tous » qui reste un objectif démocratique, social et républicain majeur.

Il apparaît partout que le seul jeu de l'économie et de la finance ne produit pas une ville accessible à tous.

Il apparaît au contraire que le jeu des investissements privés favorise les « gated communities », les quartiers sécurisés réservés à la partie de la population qui a le moyen d'y accéder.

Les ghettos de riches créent inéluctablement les ghettos de pauvres -et inversement.

Au-delà de ces « quartiers réservés », le jeu de la spéculation foncière et immobilière produit de fortes inégalités.

D'où la nécessité d'une puissance publique au niveau des agglomérations et des villes dotée des moyens suffisants pour faire prévaloir l'accès par tous les citoyens à toute la ville, une politique sociale du logement et un maillage conséquent en services publics dans tous les quartiers.

Est-ce pour autant qu'il faut rejeter ou négliger ou refuser de voir l'apport considérable du secteur privé, de l'initiative privée ? Non, bien sûr.

La ville est indissociablement le lieu de la gestion publique, du service public et de l'initiative privée.

Mais l'équilibre entre les deux termes est décisif.

Les partenariats entre puissance publique et initiative privée sont non seulement utiles, mais indispensables.

Encore faut-il en définir les termes.

Si ces partenariats se traduisent par des volumes massifs d'endettement, s'ils ont pour effet de reporter sur les enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants le financement au prix fort – ou à un prix plus élevé – de ce que nous ne voulons pas ou ne pouvons pas payer aujourd'hui, alors cela peut être délétère et lourd de déconvenues demain.

Au moment où l'on prône tous le développement durable, il serait pour le moins paradoxal de s'engager sur la voie de conditions financières qui seraient loin d'être durables ou supportables pour les générations futures.

En revanche, si le partenariat est conçu sur des bases saines, il est bien sûr positif et évidemment nécessaire.

L'initiative économique est indispensable et vitale. La puissance publique ne l'est pas moins. La clé est dans la bonne articulation entre l'une et l'autre.

Piracicaba, ville mondiale de l'éthanol

Alors que dans les années 1980 et 1990, la ville de Piracicaba, située au Brésil à 160 kilomètres de São Paulo, était touchée par les impacts de la crise économique (croissance du chômage et montée de la violence), elle est aujourd'hui en pleine renaissance. Cette situation ne s'explique que par un seul fait : l'éthanol. En effet, dans un contexte où le développement durable est devenu une préoccupation majeure, « *la revalorisation des biocarburants comme une alternative aux carburants dérivés du pétrole* »[1] a été une opportunité pour Piracicaba, grand pôle de production de canne à sucre à partir de laquelle l'éthanol est produit.

Consciente des retombées économiques que l'éthanol pouvait apporter, la ville a développé un pôle mondial de recherche et développement autour des biocarburants. Ainsi, est présent sur son territoire le *Pôle National des Biocarburants*, situé dans l'Ecole Supérieure d'Agriculture Luiz de Queiroz, le *Centre de Technologie de la Canne* et l'*Arrangement Productif Local d'Alcool.* Ces efforts ne sont pas vains car ils ont permis d'attirer de nombreuses entreprises de la région de São Paulo, « *désireuses de quitter la mégalopole dans l'objectif de réduire leurs coûts de production* »[2]. Des firmes étrangères ont aussi été séduites par les avantages que Piracicaba pouvait offrir : c'est le cas d'*AMYRIS,* groupe californien qui développe le biodiesel à partir de la canne à sucre et de *Hyundai* qui va venir « *revigorer le parc d'entreprises métallurgiques et stimuler la création d'entreprises sous-traitantes* »[3].

Cette arrivée massive de capitaux étrangers a permis à la ville de connaître une croissance économique spectaculaire. Par conséquent, entre 2002 et 2006, elle a vu son PIB augmenter de 63 %, atteignant 2 milliards d'euros. Sur le front de l'emploi de l'emploi, la réussite est également spectaculaire, le nombre d'employés ayant augmenté de 58 % entre 2000 et 2007. Et les prévisions pour 2015 sont toutes aussi prometteuses : en raison du développement du marché de l'éthanol, la part du secteur industriel passera de 36,51 % à 68,2 % dans le PIB.

[1] *Voir Piracicaba, « Piracicaba, the city as a growth machine » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*

Les défis de la logistique

Mais le principal défi économique des villes du futur sera celui du financement des infrastructures, et notamment des réseaux, –transports de personnes, de marchandises, de fluides, d'énergie, d'informations, de déchets etc., dont les coûts de construction et de maintenance vont exploser au fur et à mesure de l'étalement des nappes urbaines. Ce sont ces infrastructures de base qui sont la condition essentielle du bon fonctionnement des villes du futur et qui forment l'ossature des formes de développement des villes. Celles-ci relèvent a priori des choix de la collectivité.

L'ère industrielle a d'abord été marquée par le développement des transports ferroviaires qui ont dessiné pour plus d'un siècle la forme des villes européennes, le transport routier devenant le moyen de transport privilégié de la fin du XXème siècle.

Le mouvement des marchandises est une des composantes principales de ces réseaux du fait de l'importance des volumes déplacés et des nuisances que provoquent ces déplacements. Des progrès importants sont possibles dans la gestion de ce mouvement, dans la mesure où il génère 20 % des déplacements de véhicules, 30 % de l'occupation de la voirie et 50 % de l'énergie consommée dans les transports.

Mais **le maintien de la logistique en milieu urbain est difficile**. En effet, la pression du coût du foncier conduit à un éloignement de plus en plus important des centres de logistique à l'extérieur des villes, ce qui engendre des nuisances importantes et conduit à des coûts de plus en plus élevés pour l'acheminement des marchandises vers les centres urbains.

Logistique et villes du futur

Le mouvement des marchandises est une des composantes principales du fonctionnement des villes. Des progrès importants sont possibles dans la gestion de ce mouvement, dans la mesure où il génère 20 % des déplacements de véhicules, 30 % de l'occupation de la voirie et 50 % de l'énergie consommée dans les transports. Le maintien de la logistique en milieu urbain est difficile. En effet, la pression du coût du foncier conduit à un éloignement de plus en plus important des centres de logistiques à l'extérieur des villes, ce qui engendre des nuisances importantes et conduit à des coûts de plus en plus élevés pour l'acheminement des marchandises vers les centres urbains.

Quelle sera la place de la logistique dans la ville du futur ? Pour répondre à cette question, il faut s'intéresser à plusieurs types de villes :

- **les villes portuaires qui joueront à l'avenir un rôle de plus en plus certain dans le cadre de l'économie mondialisée et de la grande logistique internationale** (comme Le Havre, Rouen, La Rochelle etc.… ; le marché aux fleurs d'Amsterdam -marché totalement mondialisé dont la bourse hyper-logistique est à Amsterdam- est une parfaite illustration de cette fonction mondiale des villes ports) ;

- **les villes de l'intérieur pour lesquelles se posera la question de leur desserte et pour lesquelles il conviendra de préserver un espace de logistique en centre ville** (comme le montre l'exemple du port de Gennevilliers -le port de Paris- et qui a failli être transformé en « *marinas* »).

Mais **la réhabilitation de la logistique en centre ville implique de réinventer des formes d'architectures pour les entrepôts en zone dense**, notamment sous la forme d'immeubles multifonctionnels (des lieux où s'effectuerait, par exemple, le transfert des marchandises entre les gros véhicules et les petits véhicules de desserte finale non polluants). La marge de progression est importante sur cette fonction puisque, à l'heure actuelle, 25 % des livraisons de marchandises sont assurés par 75 % des véhicules de transport.

Le modèle de l'hypermarché à la française en périphérie de ville est – on l'a vu– **un modèle en crise**, même s'il n'est pas condamné à court terme. Mais en termes de bilan environnemental, ce système est contestable car il externalise sur le consommateur le coût de la logistique final malgré l'apparence d'une limitation de ce coût par des livraisons concentrées dans les grandes surfaces.

Le e-commerce peut contribuer à diminuer les nuisances de la logistique finale dans la mesure où le circuit de livraison est optimisé par rapport à la logistique individuelle. L'exemple japonais du distributeur Yamato spécialisé dans le « B to C » (Business to Customer) est intéressante : plusieurs plages quotidiennes de livraison, possibilité de faire transporter ses bagages, parfaite adaptation aux commandes par internet etc.

La réglementation des livraisons dans les villes pourrait créer un contexte favorable au développement de cette *logistique du dernier kilomètre*, à condition que cette réglementation soit faite aux dimensions de l'agglomération alors que, actuellement, la plus grande confusion règne dans les mesures prises au niveau des communes.

L'expérience japonaise est sur ce point éclairante. Les conditions du succès de la logistique japonaise tiennent :

- à la **grande rigueur dans l'utilisation de la rue** conçue comme un espace rare et précieux (respect des règles de stationnement, utilisation de petits chariots par les livreurs entre le lieu de stationnement et le magasin de desserte, ponctualité de la livraison…) ;

- à **l'utilisation de méthodes fines de réservation de l'espace de stationnement** (réservation à distance du lieu de stationnement, livraison par petites quantités, présence de manutentionnaires sur les lieux de stationnement etc.… ; Barcelone est un bon exemple en Europe du recours à ces méthodes) ;

- à **des comportements particuliers des consommateurs** (achats par petites quantités de produits ultra-frais, ouverture des magasins de proximité 24 heures sur 24, multiplicité des lieux de vente dans les rues, les gares, les lieux publics etc.….) ;

- **au recours à la logistique verticale** (par exemple avec des entrepôts de plusieurs étages non polluants).

9) LE DÉFI DE L'ACTIVITÉ ET DE L'ATTRACTIVITÉ

- Industrie, tertiaire, commerce

- L'industrie dans la ville et hors de la ville

- Le tertiaire dans la ville et hors de la ville

- Le commerce dans la ville et hors de la ville

- Scénarii : dissocier l'activité de l'habitat/rapprocher l'activité de l'habitat

- Les rapports entre les problématiques précédentes et la nature des activités (dimension, industrie/tertiaire, nuisances…)

La ville est puissamment créatrice de richesses. C'est le lieu privilégié qui concentre les talents, les capitaux et les matières premières de cette création de richesses, dans la ville, mais aussi hors de la ville. C'est aussi le lieu des échanges de ces richesses entre ceux qui les produisent et ceux qui les consomment ou qui les transportent vers d'autres consommateurs. La puissance de sa capacité à transformer ces ressources en richesse est définie par la notion d'attractivité. C'est une force qui « *permet de faire converger toutes sortes de ressources –populations, revenus, capitaux, main-d'œuvre, entreprises, emplois, biens, services, évènements professionnels, informations etc…. - et d'y fixer durablement celles qui sont susceptibles de l'être… Elle est à l'origine de mouvements, mais aussi un facteur d'ancrage de ressources dans un espace donné* »[1].

A l'image de la Silicon Valley, **les territoires se veulent des « pôles de compétitivité » dans la mondialisation. L'attractivité devient ainsi l'élément déterminant de l'activité, des avantages comparatifs, de l'excellence, du développement des marchés et finalement de l'emploi**. Au-delà de la dimension purement économique, l'attractivité, base de l'activité, implique de nouveaux outils de développement, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle, de la recherche fondamentale ou appliquée, de l'inventivité, de la création, de la culture, du savoir-faire artistique ou artisanale, de l'offre scolaire ou universitaire etc.

Mais l'offre ne suffit pas. Encore faut-il capter les énergies à l'œuvre, ce qui implique la fixation des ressources, financières mais d'abord intellectuelles et humaines. C'est l'attractivité résidentielle qui passe par de très nombreuses mesures pour attirer et conserver les entreprises, mais aussi

---

[1] *Les villes face aux défis de l'attractivité, classements, enjeux et stratégies urbaines par François Cusin et Julien Damon, Revue Futuribles*

les acteurs humains de ces moteurs industriels regroupés dans la « *creative class* », concept décrit par Richard Florida autour de la règle des trois T : « *Talent, technologie, tolérance* ». Les membres de cette classe créative sont des élites attentives à la qualité de leur cadre de vie, à l'image de marque de leur environnement ou à la renommée de leur ville, aux opportunités personnelles ou professionnelles qu'offre la grande cité.

Manchester : une cité industrielle en reconversion

Jusqu'au début du 20ème siècle, Manchester a incarné l'archétype de la ville industrielle. Tout a commencé au milieu du 18ème siècle quand les premières usines de coton se sont installées dans ce qui n'était alors qu'une petite ville provinciale. Cette importante activité industrielle amènera la ville à voir sa population croître rapidement, passant de 43 000 habitants en 1773 à 1 435 000 en 1900. Néanmoins, à la fin de la Première Guerre Mondiale, Manchester doit faire face à un mouvement de désindustrialisation qui va atteindre son paroxysme dans les années 70 : fermetures des entreprises les unes après les autres, situation sociale qui se détériore, population qui fuit le centre-ville...

Pour stopper cette spirale négative, la municipalité décide de mener une politique de renouvellement urbain afin d'attirer de nouveaux habitants. Elle se traduira par la reconstruction du quartier *Hulme* en 1992 et la reconversion de bâtiments abandonnés (les anciens docks) en bureaux ou en logements de haut standing. La municipalité s'appuie également sur la culture pour opérer un changement d'image : création d'un espace d'exposition, le *Greater Manchester Exhibition Center* en 1986, construction du *Lorry Center* dédié au théâtre et à l'art en 2000 et de l'*Imperial War Museum North* en 2002.

Afin d'être séduisante auprès des jeunes et étudiants, les autorités vont accompagner dans les années 70 et 80 le développement de la scène musicale pop/rock qui va se traduire par le développement de l'industrie musicale : espaces de concerts, magasins de disques ou labels musicaux. Cette dynamique va pousser Manchester à se porter candidate à l'organisation des Jeux Olympiques en 1996 et 2000. Même si les deux candidatures furent un échec, elles ont cependant permis à la ville de « *montrer le changement de dynamique à l'œuvre* »[1] et de « *mobiliser de nombreux acteurs publics et privés vers un but commun, et de souder la population derrières ses institutions publiques* »[2].

L'ensemble de ces actions semble efficace : croissance économique retrouvée, retour de la population dans le centre-ville. Malgré tout, Manchester doit encore relever de nouveaux défis : diminution des crédits accordés par l'Etat concernant le renouvellement urbain, persistance de la pauvreté et du chômage dans certains quartiers…

Si la mesure de cette attractivité est difficile, en revanche, il est plus facile d'établir la liste des composantes de cette attractivité.

[1] *Voir « Manchester :* Shrinkin City *et renouveau urbain » dans le Tome II*
[2] *Idem*

LES COMPOSANTES DE L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENTIELLE

Composantes	Ressources objectives	Ressources symboliques	Exemples d'indicateurs
Géographie et climat	• Géographie physique : proximité de la mer, d'un fleuve, zone frontalière, espaces naturels, etc. • Le territoire tel qu'il a été façonné à travers l'histoire • Climat (héliotropisme)	• Valeur paysagère attribuée au territoire • Valeur symbolique (lieu de mémoire, etc.)	• Mer, fleuve, montagnes • Ressources naturelles • Nombre de jours d'ensoleillement • Moyenne des températures
Accessibilité	• Position au sein des réseaux de transports interurbainsdes habitants • Externalités de réseau	• Sentiment de centralité	• Densité des réseaux maritimes, fluviaux, automobiles, ferroviaires et aériens • Situation transfrontalière • Centralité géographique nationale ou internationale
Démographie	• Poids et dynamisme démographiques • Caractéristiques et évolution des populations présentes	• Image des populations et de leurs modes de vie	• Nombre d'habitants • Croissance démographique • Répartition par âge, profession, pays d'origine...
Organisation politique	• Position dans le système politique national et international • L'organisation du pouvoir local • Montant des recettes fiscales	• Rayonnement politique de la ville • Image médiatique et rayonnement national ou international des élus	• Statut politique de la ville (capitale, etc.) • Nombre d'institutions internationales présentes • Rôle politique national et international des élus
Économie	• Dynamisme économique • Secteurs d'activité • Situation du marché de l'emploi • Niveau des rémunérations	• Image de la ville auprès des actifs, des entrepreneurs et des médias	• Évolution du PIB local • Nombre, chiffre d'affaires et évolution des établissements • Présence de sièges sociaux • Investissements et innovation • Nombre, structure et évolution de l'emploi • Niveau des salaires • Disparités économiques
Urbanisme	• Densité du tissu urbain • Qualité des espaces publics • Projets urbains structurants	• Notoriété des projets urbains	• Densité de population • Ampleur des projets structurants à potentiel de rayonnement
Logement	• Offre de logements • Coût du logement	• Opinions des habitants sur les conditions de logement	• Évolution du nombre de logements • Caractéristiques du parc : individuel / collectif, logement social, ancienneté, nombre moyen de pièces...

Conditions sociales	• Inégalités sociales • Coût de la vie • Sécurité • Cohésion sociale • Capacité à intégrer les nouveaux entrants • Politiques sanitaires et sociales	• Image de la ville, qualité de vie, convivialité, ambiance • Cosmopolitisme mesuré et vécu • Capacité de la ville à se construire une identité et à la diffuser auprès des populations	• Nombre de commerces, de lieux de loisirs (bars, restaurants, cinémas, etc.) • Indice du coût de la vie • Quantité et qualité des logements • Nombre de médecins par habitant • Nombre d'établissements classés en ZEP • Taux de criminalité
Infrastructures	• Offre d'équipements et services aux personnes • Services de transport (du vélo aux aéroports) • Ressources éducatives (de la maternelle à l'université) • Services sanitaires et sociaux	• Appréciations et réputation de la qualité des services	• Nombre d'usagers des transports collectifs • Densité du réseau routier (par habitant) • Nombre de places en crèche • Classement des écoles • Nombre de médecins et de lits d'hôpitaux par habitant
Culture et patrimoine	• Monuments historiques et architecturaux • Infrastructures culturelles • Production culturelle • Sites touristiques	• Notoriété touristique et médiatique • Rayonnement scientifique et universitaire	• Nombre d'étoiles au Michelin des monuments historiques • Patrimoine classé par l'UNESCO • Lieux de pèlerinage religieux • Nombre et fréquentation des musées et sites touristiques • Offre de théâtres • Nombre d'étudiants • Classements des universités • Nombre de brevets scientifiques déposés
Environnement et politique de développement durable	• Espaces verts • Nuisances environnementales et mesures visant à les réduire	• Capacité à être emblématique des villes durables	• Superficie d'espaces verts • Propreté • Niveau de pollution • Présence ou projet d'écoquartiers • Budgets dépensés pour l'environnement

L'attractivité, base de l'activité d'une mégapole, est ainsi l'outil global d'action qui conduit au marketing urbain pour modifier les tendances de fond d'un ensemble urbain. « *A côté de la valeur économique, sont d'autant plus prises en considération les valeurs esthétiques, culturelles, symboliques, que celles-ci peuvent être transformées en valeur marchande (valorisation du foncier, arrivée d'investisseurs, location d'espaces commerciaux etc..). A la vente des « produits de la ville » (biens et services), s'ajoute celle de la « ville comme produit* » [1].

QUATRE DIMENSIONS DES POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ

Politiques portant sur : / Cibles	Les produits de la ville	La ville comme produit
Externes	Attirer et fidéliser les consommateurs Attirer de nouveaux habitants	Produire de la visiblitié à l'extérieur
Internes	Satisfaire les habitants et les électeurs	*Pride building* : produire de la fierté localement

François Cusin et Julien Damon soulignent dans leur étude sur « les villes face aux défis de l'attractivité » que « *les entreprises vont désormais là où les gens ont envie d'aller. On a longtemps pensé que le travail allait vers le capital. Il semble que ce soit maintenant tout simplement l'inverse. Les villes qui réussissent ne sont pas celles qui attirent les investissements, mais celles qui attirent d'abord les gens. En un mot (à consonances sartriennes), l'attractivité précède la compétitivité* ».

[1] *François Cusin et Julien Damon, article déjà cité*

L'essor du secteur tertiaire à Tel Aviv

Fondée en 1909, Tel Aviv n'a cessé de se développer tout au long du 20ème siècle. Si « les premières années de Tel Aviv sont caractérisées par sa fonction résidentielle insérée dans de grands espaces verts »[1], avec la construction de 2700 logements entre 1931 et 1937 pour faire à l'augmentation de la population juive, la ville concentre aujourd'hui de nombreuses entreprises appartenant au secteur tertiaire. En effet, « à la faveur d'un contexte politique un peu moins tendu et d'une conjoncture économique plus avantageuse »[2], il est apparu opportun pour de nombreuses multinationales de venir s'implanter dans la ville.

Par conséquent, à partir des années 60, des immeubles de bureaux et des centres commerciaux ont commencé à voir le jour tout autour de la « ville blanche », quartier central de la ville. Cet essor économique s'est confirmé dans les années 90 : en plus d'abriter la seule place financière du pays depuis 1953 (Tel Aviv Stock Exchange) où sont cotées quelque 600 sociétés, la ville accueille désormais une multitude de start-up qui ont donné naissance à la *Silicon Wadi*. En 1998, le *Newsweek* l'a d'ailleurs classée parmi les 10 villes les plus « technologiquement influentes » au monde. Tel Avil héberge également un centre scientifique et un pôle de recherche alimenté par les jeunes chercheurs de l'université. A ceci s'ajoute « toute l'industrie créative de la production musicale, du théâtre, de la dance, des arts visuels, etc »[3]. La concentration de ces activités a fait dire à Aharon Kellerman, géographe, que Tel Aviv était ainsi devenue une ville-monde[4].

Ce boom économique a été bénéfique pour les habitants de Tel Aviv : la ville concentre 15 % de l'emploi et 17 % du PIB israélien, estimé à 188 milliards de dollars en 2008[5]. De plus, le PIB par habitant est supérieur de 20 % à la moyenne nationale israélienne qui se situait à 28 200 dollars en 2008[6]. Néanmoins, la situation de Tel Aviv est fragile : elle n'est pas en mesure, pour maintenir sa formidable croissance, de développer un marché économique régional avec les pays arabes voisins, pays avec lesquels Israël entretient des relations conflictuelles.

---

[1] *Voir le texte sur « Tel Aviv : un projet politique, utopie réalisée, à l'origine d'une métropole « isolée » ? » dans le Tome II*

[2] Rémi Manesse, « Tel-Aviv-Jaffa », in *La méditerranée à l'heure de la métropolisation* (ouvrage collectif), 2009 p.172

[3] *Voir « Tel Aviv : un projet politique, utopie réalisée, à l'origine d'une métropole « isolée » ? »*

[4] Aharon Kellerman, *Society and settlement: Jewish Land of Israel in the twentieth century*, 1993

[5] *Statistiques mondiales, http://www.statistiques-mondiales.com/israel.htm*

[6] *Ibid.*

10) LE DÉFI DE LA SÉCURITÉ

- Ville et catastrophes

- Ville et insécurité ; clivages : criminalité et hyper protection

- Ville et terrorisme

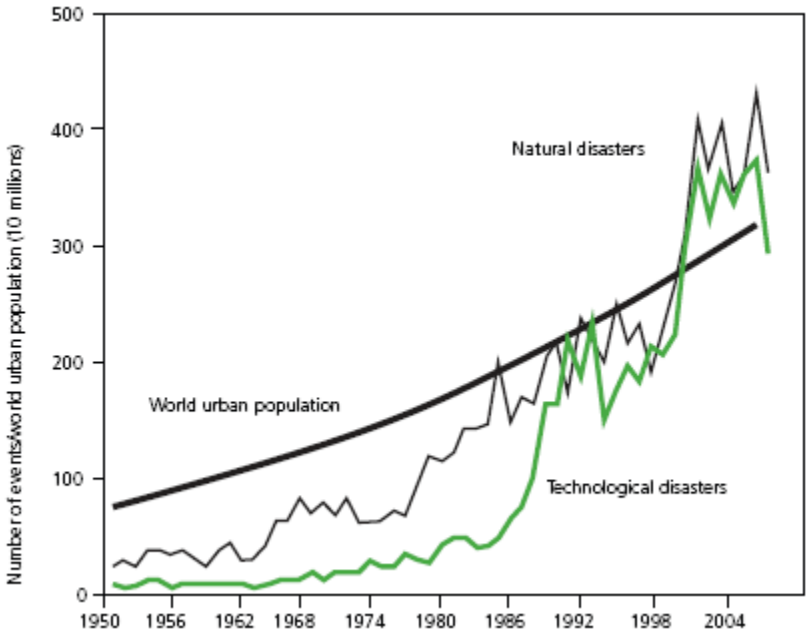
- Prévention, répression, protection des libertés

Une ville bien organisée, bien gérée, est une ville sûre. Car les habitants peuvent y trouver de bonnes conditions sanitaires, des logements de qualité et des infrastructures qui les préservent des catastrophes naturelles. **Mais une ville mal gérée**, sans plan d'urbanisme, sans réglementation limitant les constructions dans des zones à risque, sans plan de protection des populations en cas d'accident industriel, **est une ville dangereuse.**

L'insécurité urbaine recouvre plusieurs notions d'origine, d'intensité ou de temporalité différentes, qui peuvent s'analyser autour de trois aspects principaux : les catastrophes naturelles ou industrielles, la criminalité et la violence urbaine, le terrorisme.

Tout d'abord, le développement mondial de l'urbanisation contribue à poser dans des termes nouveaux la question des conséquences des catastrophes d'origine naturelle ou industrielle sur le fonctionnement des villes, conurbations, mégapoles ou métapoles de plusieurs millions ou dizaines de millions d'habitants. En effet, selon les travaux de l'ONU, on constaterait **une corrélation entre la progression de l'urbanisation et le nombre de catastrophes**.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION ET MONDIALE ET NOMBRE DE CATASTROPHES NATURELLES OU TECHNOLOGIQUES



Source : UN Habitat

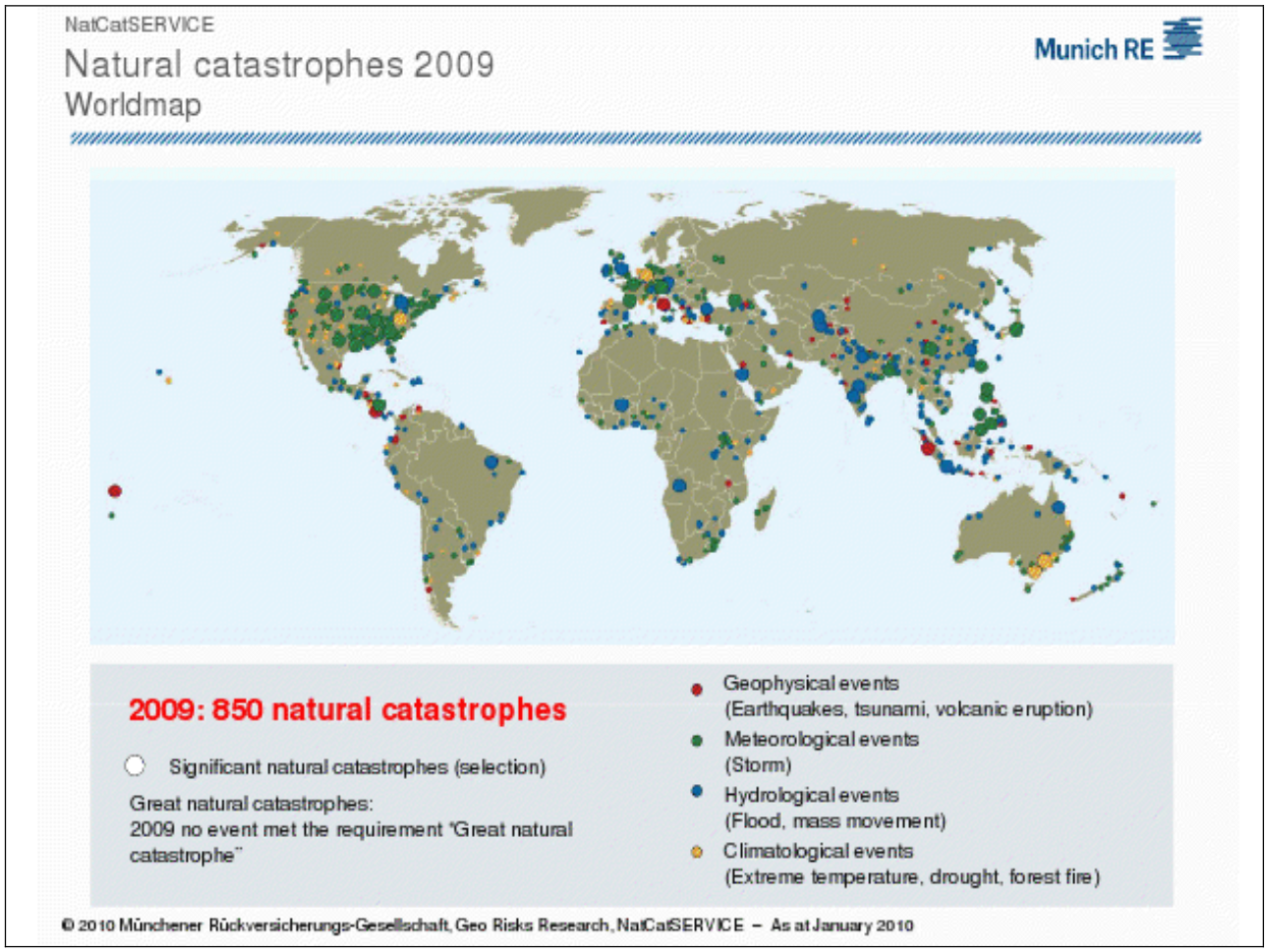
Comme le souligne un rapport de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge [1] : *« **À mesure que le pendule du développement humain se déplace des campagnes vers les villes, l'urbanisation rapide et la croissance démographique se conjuguent pour créer de nouveaux problèmes, quasi insurmontables**, et nous obligent à sortir de notre périmètre confortable pour affronter un monde étrange, urbain mais autre.*

*Face aux catastrophes naturelles, des villes bien gérées peuvent être parmi les endroits les plus sûrs au monde. Elles peuvent aussi remplir au mieux les conditions souhaitées pour élever des enfants, les scolariser, se faire soigner et trouver un emploi. Selon les statistiques, les citadins ont une espérance de vie plus longue que les ruraux**. Les villes peuvent être aussi les endroits les plus dangereux au monde pour ceux qui vivent dans un environnement où les autorités sont peu présentes et où les ressources manquen**t, tout comme la volonté d'assurer les services sociaux de base, la sécurité alimentaire, la police, l'alimentation en eau courante, l'évacuation des eaux usées et le respect des normes de construction.*

[1] *Rapport 2010 de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge*

Cette fracture des risques en milieu urbain est un défi majeur pour l'humanité du XXIe siècle : il faut en effet éviter que le mouvement qui entraîne les populations des campagnes vers les villes, que l'on observe à l'échelle mondiale, n'entraîne une augmentation de la morbidité et de la mortalité en recréant les dangers du XIXe siècle *pour la santé publique, aggravés par les risques liés aux changements climatiques et la menace de pandémie* ».

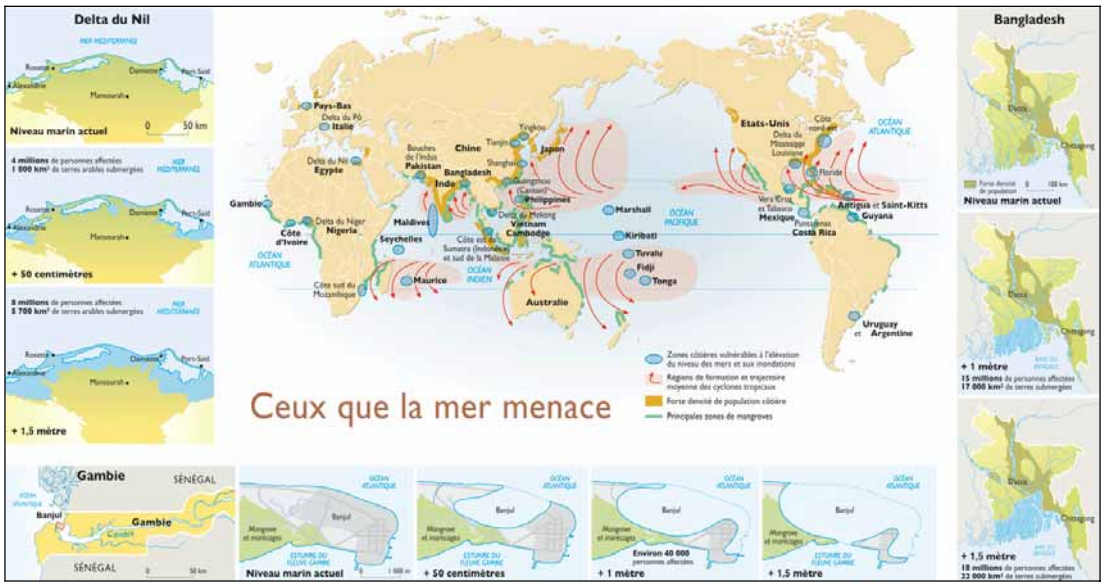
CARTE MONDIALE DES CATASTROPHES NATURELLES



Source : Munich Re

De toutes les catastrophes naturelles prévisibles, celles liées aux changements climatiques sont les plus menaçantes. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a décrit ces menaces probables : vagues de chaleur augmentant les effets des ilots de chaleurs urbains, augmentation des précipitations générant des inondations violentes ou prolongées avec le risque de glissements de terrains sur les pentes entourant les villes et où généralement se construisent les quartiers les plus défavorisés, augmentation également des périodes de sécheresse conduisant à des pénuries alimentaires et à des émeutes de la faim, augmentation du nombre et de l'intensité des cyclones tropicaux terriblement destructeurs pour les habitats précaires, montée du niveau de la mer menaçant de disparition d'immenses zones urbanisées dans les deltas ou sur les côtes.

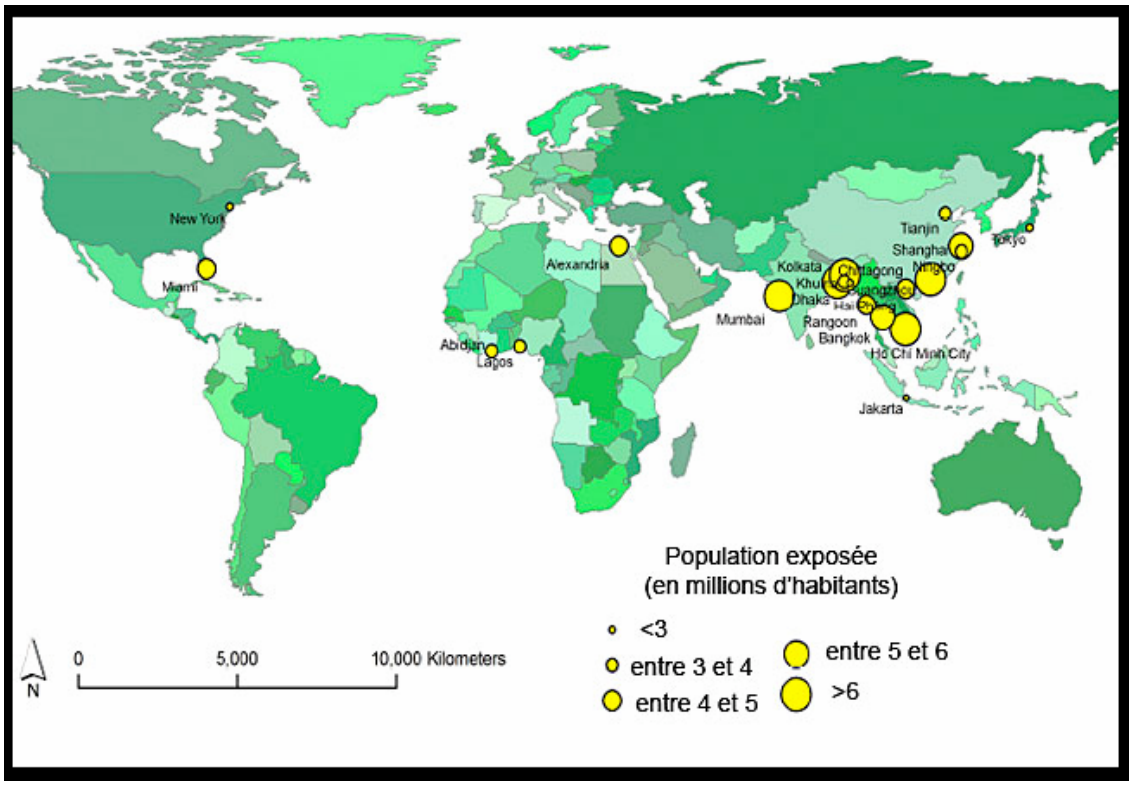
Ceux que la Mer menace [1]



Sources : « Ceux que la mer menace » : Climate Research, vol. 12, n°s 2-3, Inter-Research, Oldendorf/Luhe, Allemagne, 1999 ; université de Dacca ; World Resources Institute (WRI), Washington DC ; Groupement intergouvernemental pour l'étude du climat (GIEC), Genève ; Michael Oppenheimer, Polar Ice Sheets, Melting and Sea Level Change, université de Princetown ; Organisation météorologique mondiale (OMM), Genève ; base de données cartographique du Programme des Nations unies pour l'environnement (UNEP) et son centre associé GRID-Arendal (Norvège). La modélisation pour le delta du Nil a été réalisée par Otto Simonett (PNUE/GRID, Arendal) au début des années 1990. Les autres cartes et les graphiques sont tirés du journal Environment and Poverty Times, n° 3, publié par le PNUE/GRID, à l'occasion de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles de Kobé (Japon) (janvier 2005), et ont été adaptés pour Le Monde diplomatique

Selon un rapport de l'OCDE publié en 2007, **d'ici à 2070, la population exposée aux inondations côtières pourrait être multipliée par plus de trois, passant de 40 millions à 150 millions de personnes, en raison de l'effet combiné de l'augmentation démographique et de l'urbanisation, du changement climatique (montée du niveau de la mer et intensification des tempêtes) et de l'affaissement des sols**. L'impact financier de ces inondations pourrait alors atteindre 24 000 milliards d'euros, soit 9 % du PIB mondial. En 2070, plus de la moitié des personnes dites « à risque » seraient concentrées dans dix grandes villes : Calcutta, avec 14 millions de personnes exposées, suivie de près par Bombay, Dhaka, Guangzhou, Ho Chi Minh Ville, Shanghai, Bangkok, Rangoon, Miami et Hai Phong.

LES PRINCIPALES ZONES URBAINES CONCERNÉES PAR LA MONTÉE DU NIVEAU DE LA MER



Une architecture novatrice pour faire face aux défis climatiques

Avec le réchauffement de la planète nous assistons à une fonte des pôles qui entraîne une montée généralisée du niveau des océans. Par conséquent, si rien n'est fait, les grandes villes côtières risquent de se retrouver sous les eaux dans les années futures. Pour limiter cette probabilité, les Pays-Bas, qui sont particulièrement concernés par ce problème avec 35 % de leur surface sous le niveau de la mer dont les villes d'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et d'Utrecht, ont mené pendant longtemps « une stratégie de combat offensif contre l'eau »[1] en bâtissant des barrages et des digues toujours plus hautes pour répondre à la pression foncière et rendre possible la construction d'habitations dans des zones inondables.

Faisant le constat que ces actions ne pouvaient être une solution efficace pour résoudre le manque de logements sur le long terme, les autorités ont décidé de mener « une politique beaucoup plus intégratrice où l'eau fait partie du plan de développement »[2]. Par conséquent, la ville d'Amsterdam a réfléchi à un plan d'urbanisme inventif pour continuer à se développer. C'est ainsi qu'est né le projet *Ijburg* en 1995 qui consiste par remblais successifs à « agrandir » le territoire de la ville en créant une île artificielle sur le lac d'Ijmeer qui accueillera, d'ici 2014, 18 000 logements et 45 000 habitants.

Depuis, des projets architecturaux toujours plus innovants ont vu le jour. Ainsi, toujours sur le lac d'Ijmeer, il a été construit des « maisons flottantes » de forme cubique reliées à la terre ferme et raccordées au gaz, à l'électricité et à l'eau par des appontements. Au sud de Rotterdam, à Dordrecht, ville proche d'un estuaire dans lequel la mer s'engouffre à marée haute, on réfléchit à la conception de maisons amphibies « capables de résister à une élévation du niveau de la mer de plus de 4 mètres »[3] : comme quoi, l'imagination des architectes peut être une réponse aux défis climatiques.

A côté des catastrophes climatiques, les risques sanitaires constituent une autre menace, en particulier pour les villes insalubres, mais aussi pour les villes des pays développés du fait de la progression des mouvements de personnes dans le monde.

De nouvelles pandémies peuvent se manifester et prendre un essor incontrôlé dans les concentrations urbaines en raison du franchissement de la barrière qui sépare les espèces animales de l'homme. Ce fut le cas

---

[1] *Voir le texte sur la Randstad, « La Randstad : quel rapport à l'eau pour les villes post-carbones ? », dans le Tome II*

[2] *Ibid.*

[3] *D. Sabo, « Iles artificielles et maisons amphibies », in* Place publique, http://www.place-publique.fr/spip.php?article5546

pour le virus du VIH qui est apparu en République Démocratique du Congo ; ce fut également le cas pour les virus H5N1 de la « grippe aviaire » qui a d'abord atteint les oiseaux sauvages puis l'homme. La dengue, qui est une fièvre hémorragique parfois fatale, est un autre exemple des menaces sanitaires qui pèse sur les grandes villes des pays du Sud.

Mexico : une mégapole ingérable ?

En connaissant une multiplication par 62 du nombre de ses habitants en à peine un siècle, la capital du Mexique, peuplée d'environ 22 millions d'individus, a sans cesse été obligée de repousser ses frontières : la ville qui occupait un territoire de 27 km² au début des années 1900 s'étale à présent sur 1 600 km². Malheureusement, cette urbanisation à marche forcée et incontrôlée, a participé à faire de Mexico « l'archétype de la *monstruopole* »[1]. Il faut dire que plusieurs éléments contribuent dans les années 80 à la mauvaise image de la ville : elle « abrite le plus grand bidonville du monde, Nezahualcoyotl, tient la première place des villes les plus polluées, fait état de catastrophes industrielles et naturelles (séisme meurtrier de 1985), et s'inscrit dans le palmarès des villes corrompues »[2].

Aujourd'hui, la ville doit faire face à de nouveaux défis si elle ne veut pas imploser. Tout d'abord, Mexico est confrontée à un manque d'eau : la population toujours plus importante oblige en effet les autorités à « puiser dans les faibles ressources de la ville et à aller chercher toujours plus loin les ressources nécessaires »[3], d'autant que la mauvaise isolation des réservoirs d'hydrocarbures et les nombreuses décharges à ciel ouvert ont énormément pollué les sols. A cela s'ajoute la pollution de l'air imputée en grande partie aux 4 millions d'automobiles : en 2008, il a été calculé que 1,5 % des gaz à effet de serre émis dans le monde étaient produits par l'agglomération de Mexico[4].

Enfin, l'étalement non maîtrisé de la ville a donné naissance à un ensemble urbain à cheval sur trois niveaux administratifs : le *District fédéral*, Etat qui regroupe les 16 arrondissements de la ville, la *Zone métropolitaine de la ville de Mexico* qui comporte 27 communes située pour la plupart dans l'Etat de Mexico et la *Vallée de Mexico,* vaste bassin endoréique constitué de trois Etats, le District fédéral, Mexico et Hidalgo. Cette situation est problématique car l'empilement des strates administratives ne permet pas de prendre des décisions politiques à l'échelle de la métropole alors que cela serait nécessaire au regard des problèmes rencontrés.

---

[1] *Voir le texte sur « Mexico : archétype de la monstruopole ? » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] « Mexico sonne l'heure écolo », *in* Courrier international, *mis en ligne le 26 janvier 2009*

Comme l'a souligné l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) : *« En termes de gestion des risques, les populations humaines sont maintenant forcées de vivre d'une manière qui donne à la maladie de fantastiques moyens de se développer ; ensuite, les voyages, le commerce et tout le réseau reliant les centres urbains ouvrent à ces maladies la voie royale de la mondialisation* ».

Ces menaces sont renforcées par les conditions de vie souvent précaires des populations déshéritées des grands centres urbains. L'absence de gestion des déchets et de traitement de l'eau destinée à l'alimentation humaine, la malnutrition et les pénuries alimentaires, favorisent le développement des infections diarrhéiques comme le choléra, respiratoires et le paludisme. Ces maladies, qui sont à l'origine du décès de la moitié des enfants dans les régions du Sud, se surajoutent aux effets de l'insécurité alimentaire comme le diabète ou l'obésité.

Parallèlement aux catastrophes climatiques ou sanitaires, **les mégapoles sont plus que toute autre concentration humaine soumises aux risques des catastrophes industrielles**. L'histoire se souvient des grands accidents industriels du XXème siècle : Minamata au Japon (1953), Seveso en Italie (1976) Three Mile Island aux USA (1979), Bhopal en Inde (1984), Tchernobyl en Ukraine (1986), Deep Water dans le golfe du Mexique (2010), Fukushima au Japon (2011). Malgré les précautions prises par l'industrie, les conditions d'extraction de plus en plus difficiles des énergies fossiles pour alimenter les moyens de transport individuels et le recours au nucléaire conduisent à des probabilités de plus en plus fortes d'accidents industriels majeurs.

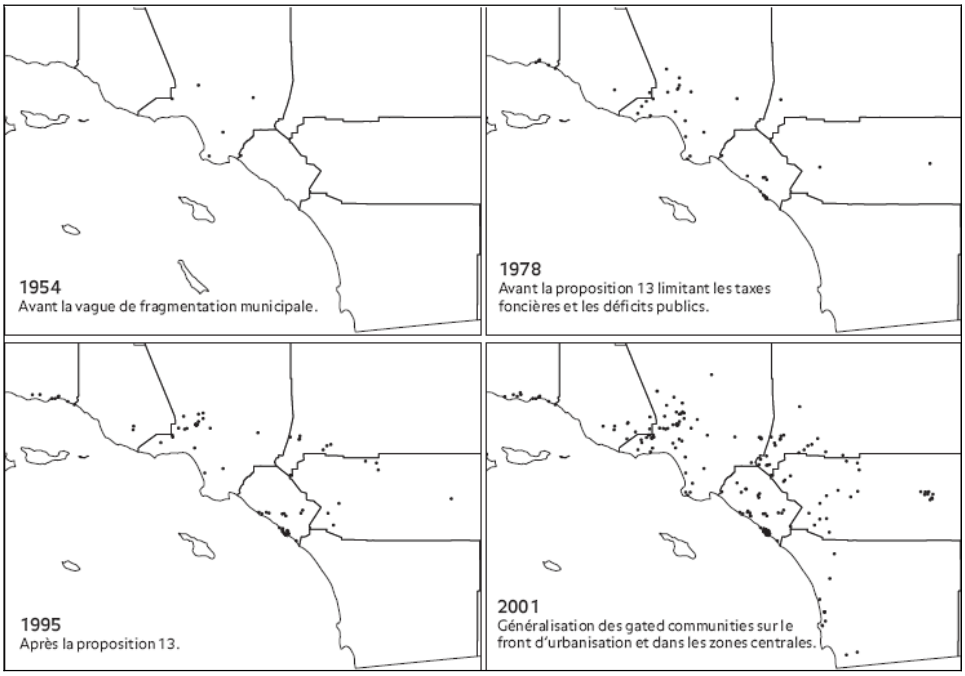
La criminalité et la violence ont de tout temps été associées à la ville. L'imaginaire collectif des possédants a toujours craint les quartiers populaires et les revendications des foules affamées. La progression des inégalités dans les villes contemporaines renforce ce sentiment qui est partagé dans le monde entier : les inégalités extrêmes et l'instabilité politique favorisent la montée de la violence dans les villes du monde de demain. Le rapport 2010 de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge fournit des informations précises sur les causes de cette criminalité et sur son évolution prévisible dans le futur.

Plus que la violence économique des petits délits de la rue, des trafics de stupéfiants ou des enlèvements, c'est la violence sociale des bandes urbaines et des gangs de quartiers qui est le phénomène le plus typique des formes nouvelles de développement des villes. Cette violence est le résultat de la réaction des jeunes marginalisés face à l'exclusion et à la ségrégation sociale et économique qui les parquent dans des banlieues déshéritées et oubliées par les bénéficiaires de la mondialisation. « *Lorsque ces gangs imposent leur loi à des quartiers pauvres, y assurent la sécurité, rendent la justice et institutionnalisent la violence, on parle d'une criminalisation de la gouvernance* ».

Selon le *Small Arms Survey* qui est un programme de recherche indépendant situé au sein de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, en Suisse, **la violence urbaine est devenue d'autant plus meurtrière que le nombre d'armes à feu de petit calibre en circulation dans le monde a explosé**. Il y aurait actuellement au moins 650 millions d'armes à feu dans les villes qui tuent chaque année 200 000 personnes dans des pays non soumis à des conflits armés. L'expulsion entre 2000 et 2004 de Los Angeles de 20 000 jeunes appartenant à des gangs de rues, a répandu cette forme de délinquance violente dans toute l'Amérique centrale, notamment à la Jamaïque, au Mexique et en Colombie où les narco-trafiquants défient désormais ouvertement les autorités gouvernementales et l'armée.

Le développement de l'insécurité urbaine du fait des violences économiques et sociales renforce la tendance à l'isolement des couches sociales favorisées. **Partout dans le monde, les logiques des politiques urbaines de sécurité se traduisent par des formes d'habitats marqués par la fermeture généralisée des quartiers**.

LA DIFFUSION DES GATED COMMUNICATIES DANS LA MÉGAPOLE DE LOS ANGELES



Source : La production privée des espaces publics, Renaud Le Goix, Céline Loudier-Malgouyres, Les annales de la recherche urbaine

Par souci de protection, les communautés se barricadent dans des ensembles fermés encouragées par une production immobilière qui fait de la sécurité un argument de vente. L'espace public se réduit alors à la fonction de circulation. **Le développement de ce phénomène est universel et il va de pair avec l'extension des inégalités sociales**. On le rencontre aussi bien dans les villes américaines que dans les villes du Sud, en Amérique latine ou au Proche-Orient**.**

Les quartiers enclos sont-ils une réponse à l'insécurité urbaine ?

Depuis plusieurs décennies, les populations témoignent dans nombre de pays d'un sentiment d'insécurité toujours plus exacerbé. Qu'il soit réel ou pas, il devient alors nécessaire pour tout individu de trouver les moyens matériels qui répondent à un besoin de *« sécurisation psychologique et sociale »*[1]. Alors qu'à leur origine les complexes résidentiels fermés se présentaient « *comme des environnements agréables à vivre* »[2], la dimension sécuritaire a pris le dessus aujourd'hui. Après avoir connu un fort développement dans les années 60 aux Etats-Unis, les quartiers enclos (ou *gated community* en anglais) connaissent un important essor depuis une vingtaine d'années dans les métropoles d'Amérique du Sud ou d'Asie.

Si les quartiers enclos sont autant prisés, c'est que, dans les pays en développement, la « *nouvelle* » bourgeoisie a adopté des stratégies de repli pour garantir sa protection que se soit contre les incivilités, les dégradations, les agressions et les vols. Ce comportement n'a rien d'anormal quand on sait qu'à Piracicaba, ville brésilienne de 365 000 habitants située à 160 kilomètres de São Paulo, les vols avec violence ont augmenté de 50,6 % entre 2000 et 2008.

Ces nouveaux quartiers, situés à la périphérie des villes, parfois à seulement quelques centaines de mètres des bidonvilles, sont tous conçus de la même façon afin que les habitants se recréent un espace sûr « *qu'ils dominent, qu'ils s'approprient* »[3] : un espace public privatisé, un espace délimité par une grille, un mur ou une autre barrière physique (c'est-à-dire surveillé jour et nuit par des gardes armés), la présence d'alarmes et de systèmes de vidéosurveillance et un accès limité aux seuls résidents.

La prolifération des quartiers fermés n'est pas sans poser des problèmes : *« les rues se voient gagnées par le caractère oppressif d'enceintes toujours plus hautes, de caméras, de barbelés et de guérites »*[4]. Par conséquent, les villes perdent leur caractère d'unicité avec cette fragmentation spatiale accrue. C'est le modèle de la ville du partage et du brassage qui se trouve être remis en cause.

---

[1] *Thuillier G., 2006, « Les quartiers enclos à Buenos Aires : la ville privatisé ? »,* Geocarrefour, *vol.81/2. Voir Buenos Aires, « Buenos Aires : de la ville fragmentée à la ville privatisée ? Le rôle des quartiers enclos » dans le Tome II*

[2] *Voir « Les transformations urbaines en Inde : Delhi et l'émergence de nouvelles formes urbaines » dans le Tome II*

[3] *Voir « Buenos Aires : de la ville fragmentée à la ville privatisée ? Le rôle des quartiers enclos » dans le Tome II*

[4] *Voir « Piracicaba, the city as a growth machine » dans le Tome II*

Comme l'ont montré les travaux de la Fabrique de la Cité [1], aux Etats-Unis, 10 % à 30 % des nouveaux lotissements déclinent le modèle des gated communities sur le modèle des quartiers résidentiels enclos des années 30. À Budapest, 70 parcs résidentiels ont vu le jour entre 2002 et 2007. À Lisbonne, on en compte plus de 200. En Angleterre, le recensement de 2003 a permis d'identifier plus de 1 000 quartiers sécurisés. En Amérique latine, on assiste à une explosion d'espaces semi fermés.

Un quartier sécurisé à Sao Paolo (Brésil) : Alphaville

Les dispositifs de sécurisation intègrent des niveaux de contrôle plus ou moins élevés : vidéo surveillance, gardiennage, accès badgés, portails électriques, plots rétractables sur la voierie, horaires de fréquentation etc. En France, 13 % des programmes immobiliers font état d'au moins un dispositif de contrôle. La tendance à la privatisation d'espaces publics est d'autant plus nette que ces zones sont de plus en plus nombreuses à intégrer des équipements sportifs et de loisirs (piscines, cours de tennis, parcs, espaces de jeux...). Ainsi, le phénomène induit également une reproduction des espaces publics à l'intérieur des zones privatives.

Les ensembles urbains sont aussi le lieu d'action privilégié du terrorisme. Une des réponses sécuritaires est celle de la fermeture, de la fragmentation de l'espace, du mur et du zonage. C'est la tendance naturelle du repli sécuritaire qui est à l'opposé de l'ouverture urbaine, de la mixité, des échanges, de la création de richesses, de la tolérance et de l'inventivité. C'est le risque auquel peut conduire l'absolu, voire l'obsession de la sécurité.

[1] *La Fabrique de la Cité, L'essor des gated communities, phénomène planétaire 8 Avril 2011*

Bagdad : la fragmentation du territoire comme réponse au conflit entre chiites et sunnites

Depuis ses premières années, Bagdad a connu des conflits confessionnels de par sa composition multiethnique. En 1919, elle était ainsi composée de plusieurs communautés : quartiers juif, kurde, chrétien, musulman. Avec l'arrivée de Saddam Hussein au pouvoir, en 1968 comme vice-président puis comme président de l'Irak à partir de 1979, s'est opéré une réduction drastique de la mixité, la ville connaissant une séparation confessionnelle à cause des conflits opposant les deux seules communautés encore représentées que sont les chiites et les sunnites. Ce découpage de la ville s'est fait par le biais du zonage qui a permis de délimiter des territoires clairement identifiés comme étant chiite ou sunnites (ou à majorité).

Avec l'arrivée des Américains en 2003, cette politique de zonage n'a cessé de se renforcer. En effet, au nom de la prévention des conflits entre les deux communautés et de la protection des populations, d'importantes mesures sécuritaires ont été mises en place telle que la construction de murs entre les quartiers chiites et sunnites. Cela a de manière évidente « *aggravé la séparation entre les habitants de Bagdad* »[1]. En 2009, gouvernement et municipalité ont annoncé le démantèlement de ces différents murs afin de mettre fin au cloisonnement de la ville. Il est néanmoins prévu, pour les remplacer, la construction d'une enceinte tout autour de la capitale, d'ici 2011, avec des points de passage équipés de systèmes de contrôle très sophistiqués afin d'« *empêcher les terroristes de pénétrer dans la ville et prévenir l'afflux d'armes, d'explosifs et de voitures piégées* »[2].

Outre la présence de murs séparant les quartiers chiites et sunnites, des zones « *hyper sécurisées* » participent également à la fragmentation du territoire. C'est notamment le cas pour la *Zone verte « complètement coupée de la réalité de la vie urbaine du reste de la ville* »[3], où sont hébergées les forces armées américaines, les instances internationales et les ambassades. L'ensemble de ces éléments fait que Bagdad est une ville maillée de camps retranchés. Peut-être que la réouverture en novembre 2008 du pont Al-Aïmah, qui relie les quartiers d'Adhamiyah, sunnite, et Kazimiyah, chiite, sera suivie d'autres initiatives participant à l'unification du territoire.

En définitive, le lien entre villes et insécurité est lié aux rapports entre espace public et criminalité, entre secteur public et problème social.

---

[1] *Voir le texte sur Bagdad « Bagdad : l'urbanisme en situation de conflit » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*

Il s'inscrit dans le mouvement de privatisation de nombreuses politiques urbaines : transports, voirie, réseaux qui ont laissé à l'abandon de nombreux centres-villes au profit d'un mode de production privé des espaces urbains. Il est aggravé par les phénomènes de ségrégation sociale qui sont la conséquence de ces politiques urbaines et de l'aggravation des inégalités économiques. Il atteint une intensité maximale quand un ensemble urbain est atteint par une catastrophe naturelle ou industrielle.

ALPHAVILLE

Des brésiliens sous une cloche dorée

Face à une insécurité grandissante à Sao Paulo et la difficulté des pouvoirs publics de résoudre le problème, un promoteur immobilier, Takaoka et Albuquerque, a l'idée au début des années 1970 d'édifier à 25 kilomètres du centre de Sao Paulo une cité qui réunirait tous les avantages de la ville dans un univers complètement sécurisé et protégé. Le lieu, baptisé « Alphaville » en l'honneur du film de Jean-Luc Godard, repose sur une sélection naturelle de ses habitants par l'argent : pour être admis au sein de ce club résidentiel, il suffit d'acheter une maison dont les prix varient entre 700 000 et 2 millions d'euros.

Cette forteresse constitue le produit le plus abouti conçu par l'industrie de la sécurité privée : un oasis résidentiel entouré de hauts murs et baignant dans le luxe et le calme. Une milice privée est chargée de patrouiller jour et nuit dans la cité et l'identité de chaque visiteur est contrôlée de près. Assurant sa propre sécurité, la cité fonctionne comme une agglomération indépendante.

Les 20 000 résidences et villas, jouissent d'un accès à de nombreux services à l'intérieur même des murs : un centre commercial, onze écoles, une université, des cabinets médicaux, des coiffeurs, des magasins d'alimentation, des restaurants, des cinémas, des clubs sportifs de tout genre, un golf et des banques sont réservés aux habitants. En plus de ces équipements, les promoteurs ont développé une activité tertiaire de bureaux (2300 entreprises y sont implantées), faisant que plus de 150 000 personnes entrent et sortent chaque jour de cette forteresse accessible seulement par l'automobile.

Le succès est tel que les trente trois Alphaville déjà construites ne suffisent à satisfaire la demande. Les promoteurs ont dupliqué dans les années 1990-2000 leur concept dans plusieurs autres villes du Brésil (Campinas, Ribeirao Preto, Curitiba, Londrina, Salvador, Manaus, Natal, Gramado, Belo Horizonte). Alphaville fait figure d'aboutissement de la ville privatisée : les promoteurs effectuent tous les travaux (adduction d'eau, électricité, communications, aménagement, jardins, éclairage public, pavage des rues, etc.), assurent l'entretien, maîtrisent sa gestion, garantissent la sécurité de l'ensemble et contrôlent les orientations sur le développement futur de la cité.

Comme l'a montré la thèse de Charlotte Boisleau sur les violences, les sécurités et les territoires [1] : *« La ville « générique » veut se débarrasser des comportements anomiques ou les rendre invisibles. Mais, les violences s'adaptent aux formes spécifiques des territoires urbains et la forme de la ville détermine leur substance ; c'est pourquoi, les violences devraient être interprétées comme des réactions engendrées par l'organisation sociétale. L'avènement de l'urbanisme sécuritaire, loin de réduire les violences urbaines, les territorialisent. À la géographie de la sécurité correspond une géographie de la violence**. Les sociétés, en passant de la gouvernementalité à la gouvernance de la sécurité, sont passées de la fragmentation à la ségrégation croissante des territoires urbains***».

*

* *

On voit donc que la réponse aux questions liées à l'insécurité passe bien sûr par des effectifs de police en des moyens appropriés. Elle passe aussi par des politiques de prévention.

Elle passe par d'autres choix urbains. La conjonction de forteresses urbaines hyper sécurisées et de ghettos de pauvres ne crée pas les conditions favorables à une vraie politique de sécurité. Elle a d'évidents contre-effets.

Il serait inexact d'écrire que l'insécurité est automatiquement liée aux problèmes sociaux vécus par une part importante de la population urbaine. En revanche, il est clair que la ségrégation induit l'insécurité.

Ne nous méprenons pas : il y a des actes de délinquance, de violence, de criminalité qui ne sont pas liés au contexte urbain. Importer la criminalité à la ville c'est –on l'a vu dès l'avant-propos de ce rapport– retomber dans les idées fausses et les stéréotypes.

Mais il est clair que –sans qu'il y ait de rapport de causalité absolue– la ségrégation, les difficultés liées à des quartiers qui concentrent des habitants qui vivent dans une grand pauvreté et une grande précarité ne sont pas sans rapport avec l'insécurité. Et qu'œuvrer pour la mixité sociale et fonctionnelle, la qualité de l'habitat et du cadre de vie, c'est aussi –même si cela ne règle pas tout et s'il y a d'autres causes à la délinquance et à la criminalité– œuvrer pour une ville plus sûre.

---

[1] *Charlotte Boisteau, Violences, sécurités et territoires, transformations urbaines à Bogota et Barcelone, thèse de doctorant au Laboratoire de Sociologie urbaine (LASUR) de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne*

11) LE DÉFI CULTUREL

- La ville, creuset des cultures

- Cultures urbaines

- La ville, phénomène culturel

Nombre d'images viennent à l'esprit lorsqu'on songe aux villes, phénomènes culturels. Par exemple, celle, emblématique, du musée de la Fondation Guggenheim à Bilbao dont on voit qu'il a changé la ville –sa réalité et son image. Il est désormais impossible de dissocier la ville de son musée. Il l'a changée, l'a recréée, lui a donné une force nouvelle.

Les villes sont ainsi façonnées par les équipements culturels qui sont œuvre d'art. Elles vivent de la vie des artistes et créateurs qu'elles abritent. Elles sont creusets de culture.

Mais nous voudrions insister ici sur un autre aspect des choses : les villes ne sont pas seulement réceptacles de la culture, de ses acteurs et de leurs œuvres.

Elles sont, en elles-mêmes, phénomènes culturels.

Relisons Jean-Paul Dollé qui l'a fort bien écrit dans son livre « *Fureurs de ville* »[1] :

« *Les villes naissent et vivent quand elles font d'un site un évènement, d'une géographie une histoire* ».

« *J'aime les villes parce que l'odeur de l'histoire imprègne leurs murs bien après que celle-ci a déserté* ».

« *La civilisation urbaine est une civilisation romanesque dont la ville est à la fois le personnage principal, le décor et l'intrigue* ».

Jean-Paul Dollé s'en prend à « *la violence des attaques contre la ville* », affirme : « *Je tiens pour erronées toutes ces prédictions apocalyptiques sur la ville* » et appelle à la rescousse Hegel pour qui « *l'air de la ville rend libre* ».

Autrement dit, *la ville est culture dans son être même*. Elle est mémoire de ceux qui l'ont faite, de ceux qui y ont vécu, de ceux qui en ses murs, ses rues et ses ruelles ont fait œuvre d'art.

---

[1] *Jean-Paul DOLLÉ – Editions Fayard, 1990*

Elle est culture dans sa configuration, sa manière d'habiter l'espace, ses maisons autant que ses châteaux ou ses monuments, la poésie qui tient aux harmonies entre les choses et entre les êtres et les choses.

Quand deux cultures s'affrontent : l'exemple de Kachgar

Kachgar, ville chinoise de 400 000 habitants près de la frontière avec le Pakistan, l'Afghanistan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, connaît depuis une dizaine d'année *« une période de modernisation intense et brutale »*[1]. Ces transformations architecturales ne sont pas sans poser des problèmes. En effet, à son origine, Kachgar est une ville qui a été bâtie par les Ouïghour, peuple turcophone et musulman sunnite d'Asie Centrale.

Par conséquent, le cœur historique de la cité, situé au nord de l'avenue *Renmin*, respecte le modèle de la *médina* : c'est un vrai labyrinthe formé « *d'un dédale de rues tortueuses et étroites* »[2] où « *les échoppes et les restaurants côtoient les forgerons, les menuisiers et les vendeurs de brochettes d'agneau* »[3]. Quant aux habitations, elles sont construites en pisé ou en briques et dotées de cours intérieures.

Avec l'arrivée progressive des Han, la culture ouïghoure s'est retrouvée mise à mal et cela se ressent au niveau architectural : au sud de l'avenue *Renmin*, nous sommes en présence d'une tout autre ville qui est « *régulière et verticale, quadrillée et organisée par de larges artères* »[4] et où il a été bâti des barres d'immeubles collectifs type HLM ainsi que des grands centres commerciaux. Au fur et à mesure des années, ce modèle de la ville chinoise standardisé, en damier, s'est étendu à l'ensemble du territoire et des pans entiers de l'histoire ouïghoure ont été effacés, seules certaines zones ont été conservées dans un but touristique.

Pour expliquer cette destruction, les autorités invoquent des raisons d'ordre sécuritaire (non résistance de l'habitat traditionnel, pourtant millénaire, aux séismes) et sanitaire (la vieille ville serait sale et peu raccordée aux réseaux d'assainissement). Même si une partie de ces arguments peut être recevable, les exemples de modernisation urbaine étant légion en Chine, il est certain qu'à travers cette action Pékin souhaite également « *briser l'unité culturelle et démographique ouïghoure qui continue d'entretenir le sentiment de révolte de cette minorité* »[5].

[1] *Texte sur Kachgar, « Kachgar, le labyrinthe et le damier » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*

Elle est culture dans son identité la plus profonde et ses manifestations tangibles, dans la manière d'être, d'aller et de venir –d'habiter– de ses habitants.

La culture rejoint ainsi nécessairement l'être ensemble. Elle est aux sources de la démocratie.

Jean-Paul Dollé écrit encore : « *Dans notre tradition occidentale, cette nouvelle configuration spatiale que dessine la ville inaugure un nouvel âge des rapports humains. Au système de la parenté se substitue l'espace du politique. Le temps de la polis bouscule l'ordre immobile du despotisme patriarcal* ».

Ce qui menace la ville phénomène culturel, c'est d'abord le fonctionnalisme et la standardisation, une vision purement utilitaire qui est le contraire de la création car elle est multiplication à l'infini des mêmes formes, des mêmes objets, des mêmes modèles. Des quartiers d'habitat aux « entrées de ville », les exemples ne manquent pas.

La ville phénomène culturel est aussi menacée par la mondialisation des architectures et des technologies. Nous avons dit que de Dubaï à Los Angeles, de Hong Kong à Shanghai et à Paris-la Défense (et tant d'autres sites), la même ville s'écrivait et écrivait un même paysage urbain.

On peut trouver une beauté ou de singulières beautés à ces *villes monde*, y voir de nouvelles harmonies, des formes se répondant de continent en continent, jusqu'à constituer un réseau, une constellation dont on dira qu'ils sont le surgissement d'une nouvelle culture mondiale.

Tout n'est pas faux dans ces approches.

Mais comment ne pas voir l'envers du décor : une pesante uniformisation à rebours de l'extraordinaire diversité qui a marqué durant des siècles et des millénaires le fait urbain ?

Il ne s'agit pas seulement comme on l'a souvent dit de « donner toute sa place à la culture dans la ville ». Il s'agit, au sein de chaque ville, de chaque cité, d'aller à la rencontre de cette harmonie intrinsèque qui procède à la fois des rues et des places, du bâti, de l'animation, des commerces, du travail, des loisirs et qui constitue non pas un décor mais un être culturel toujours différent.

Entre uniformité, mondialisation et standardisation, il y a place pour des villes qui procèdent de créations singulières et font du fait urbain, dans sa substance même, des myriades d'œuvres d'art.

Istanbul, ville de culture(s)

Istanbul, ville la plus peuplée de Turquie avec ses 13 millions d'habitants, incarne la diversité par excellence. En effet, la ville est brassée par des cultures très variées et est tour à tour une ville grecque, arménienne, assyro-chaldéenne, latine, franque, hispanique, slave, ouzbèke, tatare, iranienne et, évidemment, turque et kurde. Même si une tendance à l'homogénéisation culturelle se dessine, Istanbul conserve son caractère multiethnique : c'est d'ailleurs cette caractéristique qui lui a permis d'être désignée en 2006 *Capitale européenne de la culture* pour l'année 2010, manifestation qui a pour but « *de rassembler les citoyens européens autour d'héritages culturels communs symbolisés par les villes choisies* »[1].

Cette désignation est d'autant plus légitime qu'elle est la seule ville au monde située à cheval sur deux continents, l'Europe et l'Asie : elle est ainsi un cocktail culturel unique entre un Orient marqué par l'islam et un Occident marqué par la religion chrétienne. De plus, depuis les années 90, les autorités ont fait de la culture « *un instrument de valorisation des territoires* » [2]: des dizaines de musées dont le *Istanbul Modern* en 2004 et le *Elgiz* en 2008 ont ainsi vu le jour. Dans le cadre de cette manifestation, ce sont 467 projets artistiques qui ont été retenus « dans des domaines aussi divers que les arts visuels et de la scène, la musique, les arts traditionnels de même que l'éducation et la rénovation urbaine »[3].

Intitulée *« Istanbul, ville des quatre éléments* » (terre, air, eau, feu), les différentes représentations et activités ont connu un vrai succès : 10 millions de visiteurs sont venus y assister. Néanmoins, la désignation d'Istanbul comme *Capitale européenne de la culture* ne se résume pas qu'à des retombées économiques avec la présence massive de touristes. Le titre de *Capitale européenne de la culture* a également eu des impacts sur le plan politique. Par le biais de cette manifestation, les autorités turques ont ainsi pu démontrer *« la volonté d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne* »[4] en pratiquant l'ouverture culturelle avec la reconnaissance des minorités et une nouvelle forme de gouvernance participative, favorisant la démocratie d'autant que les différents projets artistiques ont été initiés par les membres de la société civile, chose peu commune en Turquie.

---

[1] *Voir « Istanbul : de la ville diasporique à la capital européenne de la culture » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

12) LE DÉFI DES RÉSEAUX DE VILLES

- Un nombre croissant d'usagers (voire d'habitants) de plusieurs villes

- L'enjeu des transports au sein des réseaux

- Les migrations (immigration, activités, tourisme…)

L'apparition de nappes urbaines de plusieurs millions d'habitants sans limites précises, qui absorbent continument l'espace interurbain, contribue à renforcer l'intérêt pour ce modèle alternatif que constituent les réseaux de ville. Confrontées aux défis de la mondialisation, des villes, grandes, petites et moyennes, pensent trouver dans le fonctionnement en réseau la stratégie de survie ou de valorisation de leur territoire.

La théorisation des réseaux de ville n'est pas récente. Elle s'insère dans un mouvement de pensée qui puise ses sources dans des traditions plus anciennes, liées notamment à l'essor des réseaux (télégraphe, téléphone, chemin de fer, transport fluvial). Elle se prolonge au XXIème siècle par le recours à de nouvelles approches empruntées aux sciences de la complexité systémique, de la dynamique spatiale et temporelle, aux progrès des nouvelles technologies de l'immatériel et du numérique[1].

C'est dire si **la notion de « *réseau de ville* » est porteuse de richesse pour la représentation intellectuelle, symbolique ou cartographique, mais aussi pour les choix stratégiques porteurs d'avenir pour un territoire**. A l'ère de la « *société hypertexte* » théorisée par François Ascher dans un monde marqué par l'hypermodernité des « *nomades urbains* » [2], le concept offre aux aménageurs, aux politologues, aux géographes, aux urbanistes et aux architectes comme aux communicants ou aux stratèges prospectivites, une richesse sémantique propice à tous les projets pour demain et après-demain.

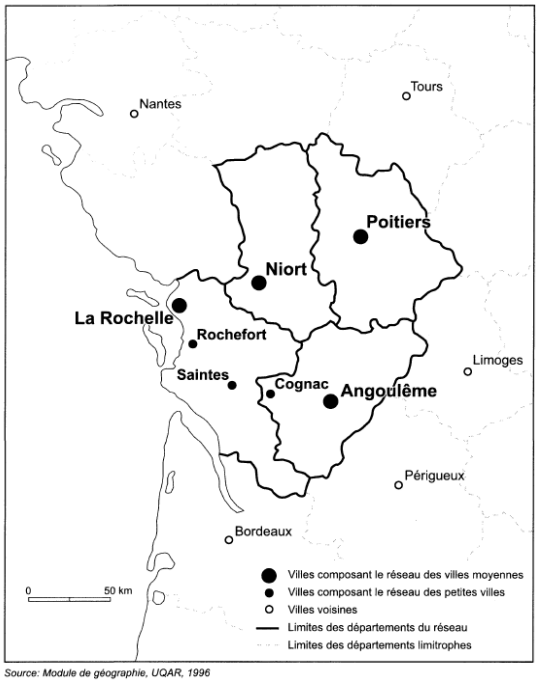
Au-delà de ces constats, **le réseau de villes est bien une réponse aux pressions et aux tendances de l'urbain mondialisé**. Un exemple en est fourni par la région Poitou-Charentes en France, qui a, dès les années 80, initié deux réseaux de villes : l'un rassemblant quatre villes moyennes, l'autre trois petites villes.

---

[1] *Jean-Pierre Gaudin et Denise Pumain : Quelques métaphores, au miroir des analyses spatiales : réseaux de villes et réseaux de pouvoir, Revue européenne des sciences sociales, n° XXXVIII-117 (2000)*

[2] *François Ascher : l'âge des métapole, Editions de l'Aube, 2009*

LES RÉSEAUX DE VILLE EN POITOU-CHARENTES DANS LES ANNÉES 80



Source: Module de géographie, UQAR, 1996

Comme cela a pu être souligné à l'époque [1], « *Les stratégies utilisées peuvent être soit de concurrence, soit de complémentarité.* ***Dans le premier cas, les villes développent des «alliances à la carte» en multipliant les partenaires selon les thèmes retenus (tourisme, équipement universitaire, services aux entreprises). Dans le deuxième, elles conçoivent leur coopération comme devant profiter à l'ensemble des collectivités territoriales****. La ville-centre est replacée dans son agglomération qui elle-même est conçue comme partie intégrante d'un milieu rural porteur. De l'emboîtement de ces «environnements solidaires» qui évitent les «stratégies contradictoires» résulte la mosaïque régionale.* ».

[1] *Pierre Bruneau : « Les réseaux de villes en France : quels acteurs ? Quelles finalités ? Quel avenir ? », Cahiers de Géographie du Québec • Volume 42, n° 116, septembre 1998*

La Randstad Holland : un réseau de villes à renforcer

Aux Pays-Bas, Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht forment une conurbation, la *Randstad Holland*, qui peut se définir comme un ensemble urbain constitué de plusieurs villes dont les banlieues ont fini par se rejoindre. Si la *Randstad* n'a pas de limites officielles et ne correspond à aucun des trois niveaux administratifs des Pays-Bas, cette région revêt néanmoins une importance économique et sociale considérable pour l'ensemble du pays : alors qu'elle n'occupe que 20 % du territoire, 42 % des Néerlandais y résident et environ la moitié du PIB y est produit[1].

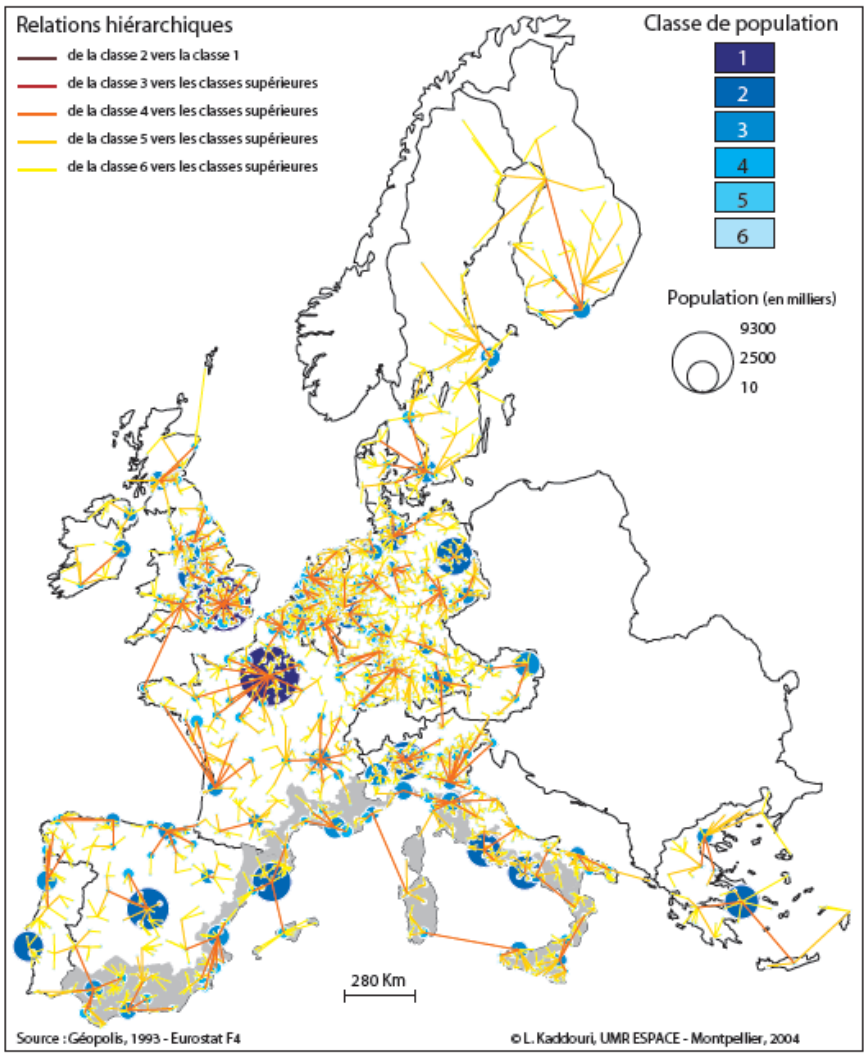
La réussite de la *Randstad* s'explique par le fait que les villes qui la composent sont des places importantes au niveau mondial tant sur le plan économique, politique, commercial qu'universitaire : Amsterdam est une grande place bancaire et financière, La Haye (capital) incarne le pouvoir politique, Rotterdam est le premier port du monde et Utrecht abrite une université reconnue. Néanmoins, même si la *Randstad* connaît l'un des taux de chômage les plus bas de la zone OCDE et reste une région attractive pour l'Investissement Direct Etranger[2], il semble opportun de renforcer la proximité entre les quatre grandes villes afin de constituer un réseau de villes performant qui permette « *un marché du travail plus large et plus diversifié, des synergies liées à la proximité des acteurs, des économies d'échelle et des économies d'agglomération, sources de gains de productivité pour les entreprises confrontées à la concurrence internationale* »[3].

Pour ce faire, il a été défini **une stratégie en trois axes qui prévoit d'ici 2040 : le renforcement de la cohésion interne de la région avec la construction de nouvelles liaisons TGV et l'amélioration de l'accessibilité à l'aéroport de Schiphol et au port de Rotterdam, l'accroissement de l'offre en immobilier d'entreprise avec la création de nouvelles zones d'activités et le développement de l'économie de la connaissance avec la réalisation de 5 parcs scientifiques**. Notons que ces différents projets ont donné naissance à la *Delta-métropole*, structure qui doit permettre « *de mieux tirer partie de la diversité et des atouts respectifs des différents territoires composant la région* »[4].

---

[1] OCDE, *« Examens territoriaux de l'OCDE : Randstad Holland, Pays-Bas », mars 2007*
[2] Ibid.
[3] *Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, « La stratégie d'aménagement et de développement économique de la Randstad-Hollande », Juin 2006*
[4] *Idid.*

Un travail de thèse récent[1] a permis de constater l'existence en Europe de 64 réseaux de villes constitués sur la base soit de constellations de villes appartenant au même secteur géographique, soit de relations hiérarchiques qui permettraient de **réaliser un « *polycentrisme maillé* » au sein de grandes nappes urbaines du continent au-delà des regroupements locaux ou régionaux**.



64 réseaux de villes en Europe

[1] *Lahouari Kaddouri Structures spatiales et mises en réseaux de villes pour la régionalisation des territoires, thèse de doctorat de géographie Université Montpellier 2004*

Le Réseau des villes-centre et grandes agglomérations de Rhône-Alpes

Le Réseau des villes-centre et grandes agglomérations de Rhône-Alpes labellise un partenariat entre les villes d'Annecy, Bourg-en-Bresse, Chambéry, Grenoble, Lyon, Roanne, Saint-Etienne et Valence ainsi que les structures intercommunales associées. Ce processus d'alliance entre les principales villes et agglomérations de la région Rhône-Alpes, qui associées représentent environ 2,5 millions d'habitants, s'explique par le fait que nous sommes entrés dans une phase où « ce qui compte pour une ville, ce qui fait sa puissance, c'est sa capacité à être 'branchée', reliée aux autres pôles, et aux autres villes »[1].

Créé en 1992, le groupement s'était fixé **quatre objectifs : compenser une moindre prise en compte du fait urbain par le dispositif politico-administratif français, faire reconnaître les fonctions de centralité des grandes villes, faire face au décalage entre territoires vécus et territoires institutionnels et promouvoir une gouvernance fondée sur le volontariat des villes.**

Alors qu'à ses débuts, ce réseau pouvait être vu comme **un simple outil de lobbying** (défense de la LGV Lyon-Turin), la structure s'est affirmée au fur et à mesure des années et a signé, en 1997, un « *Contrat de fonctions majeures* » avec le Conseil Régional. Cette convention a permis **la constitution de pôles d'excellence** « *dans un esprit de spécialisation, de complémentarité et de non concurrence* »[2] : pôle numérique à Grenoble, pôle alimentaire à Bourg-en-Bresse. Sur le plan culturel, des actions ont également vu le jour : création du portail internet « *Lectura* » centralisant le catalogue des huit bibliothèques municipales, construction (si nécessaire) d'un équipement culturel de dimension régionale dans chaque ville, obligation pour un spectacle vivant subventionné de se tenir dans trois villes du réseau afin que les habitants des plus petites aient accès à des spectacles de qualité…

En 2004, la candidature du *Réseau des villes-centre et grandes agglomérations de Rhône-Alpes* a été retenue par la DATAR dans le cadre d'un appel à projet visant à accroître la coopération métropolitaine au niveau *économique* (renforcer les synergies entre les pôles d'excellence), *scientifique* (favoriser l'attractivité internationale), *culturel* (promouvoir de grands événements) et de *l'accessibilité* (améliorer la complémentarité entre les aéroports, le maillage TGV et les liaisons inter cités). Il est certain que cette intensification des échanges entre grandes métropoles (Lyon, Grenoble) et villes moyennes (Bourg, Roanne, Annecy) permettra à ces dernières de **conforter leur attractivité auprès des habitants comme des entreprises**.

---

1 Marie-Christine Fourny, Le réseau des villes-centres de Rhône-Alpes, acteur d'une nouvelle construction du territoire régional », in Bernard Jouve, La région, laboratoire politique, La Découverte, 2001

[2]Site internet du Grand Lyon, Rubrique « Stratégie », http://www.grandlyon.com/reseau-des-villes.2350.0.html

13) LE DÉFI NUMÉRIQUE

- Villes réelles et villes virtuelles

- Le numérique, facteur de diffusion urbaine

- Le numérique, facteur de non ville

Quoique récente, la révolution de la société numérique modifie déjà en profondeur le fonctionnement de la ville et elle devrait continuer fortement à faire évoluer la ville dans le futur. Déjà, une nouvelle image de la ville apparaît : c'est celle de la ville virtuelle, imaginée, créée, visualisée avec les techniques de l'informatique. Déjà, elle a de nouveaux noms, « Métapolis », « ville générique », et elle crée sur les images un nouvel « urbanisme » qui est « liquide ».

Cette révolution **transforme d'abord la communication entre les habitants** en modifiant profondément les conditions de l'accès à l'information, au savoir et à la formation Elle permet ensuite de **mieux appréhender le futur de l'urbain** par une simulation de l'évolution des villes grâce à des travaux d'une plus grande complexité statistique ou urbanistique. Elle modifie enfin les relations entre les habitants et les responsables des villes grâce à **la mise en œuvre de nouveaux outils de consultation et de participation politique**, notamment pour l'amélioration des besoins de transport et pour l'offre de nouveaux services aux populations.

Dans le cadre d'un travail effectué par le Centre de Prospective et de Veille scientifique du Ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la Mer entre 1995 et 2001 [1], il est apparu tout d'abord que les technologies nouvelles de communication fondées sur les ordinateurs, internet et les téléphones portables font l'objet de logiques d'appropriations différentes selon qu'il s'agit des individus, des entreprises ou des collectivités.

Les individus –et tout particulièrement les habitants des grandes villes– se sont fortement appropriés ces nouveaux outils dans leur vie quotidienne : développement des communications interpersonnelles de messageries, création de réseaux d'appartenance collective par affinités, recours aux moyens d'information pour les transports, les démarches administratives, le commerce etc.

Moins évidente est l'appropriation de ces outils dans le cadre des relations et des formes de travail ; le télétravail, considéré pourtant par beaucoup comme une perspective d'avenir, n'a pas trouvé la place qui lui avait été prédite ; même si la productivité du travail a incontestablement progressé

---

[1] *Centre de prospective et de veille scientifique du Ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la Mer : Des TIC et des territoires, quelles conséquences des technologies de l'information et de la communication sur la vie urbaine, les territoires et la mobilité 2005*

grâce à ces technologies –aussi bien dans les process industriels que dans l'organisation des services–, il ne semble pas que les gains obtenus aient conduit à des relations humaines d'une qualité sensiblement meilleure au sein des entreprises.

« Paris Ville Numérique »

Depuis 2006, la ville de Paris a mis en place un programme et un label *PARVI*, pour *Paris Ville Numérique*, qui rassemble toutes les initiatives visant « *à mettre tout le potentiel des nouvelles technologies de l'information et de la communication au service des Parisiens* »[1]. Si la municipalité a décidé de mettre au cœur de son action politique le numérique, c'est parce qu'il est *« source de croissance, d'activité, de progrès, dans une ville moderne* »[2].

A sa création, le programme *PARVI* s'est attaché à la refonte des sites internet de la ville : Paris.fr, sites des mairies d'arrondissement… Ainsi, sur le site Paris.fr, il est désormais possible pour les citoyens de faire la demande en ligne d'un certain nombre de documents administratifs : acte de naissance, de mariage, de décès… A travers ce programme, la municipalité a également souhaité développer des outils afin de lutter contre la fracture numérique. Pour y parvenir, ont été créés des *Espaces publics numériques* : ces espaces, implantés dans les quartiers en difficulté, permettent la maîtrise des logiciels de traitement de texte ou l'apprentissage des langues. La mise en service, depuis fin 2007, de plus de 400 bornes wifi installées dans les lieux publics (mairies, bibliothèques, parcs et jardins) participent aussi à la promotion des nouvelles technologies.

Parce qu'il est essentiel d'avoir à sa disposition un réseau internet performant, notamment pour des raisons de compétitivité, la municipalité a décidé de faciliter le déploiement de la fibre optique qui offre un débit plus élevé et rend ainsi possible de nouvelles avancées notamment dans le domaine médical. D'ailleurs, les nouveaux immeubles construits dans le cadre du *Grand Projet de Renouvellement Urbain* devront être des *« immeubles intelligents* »[3], intégrant tous les équipements nécessaires au numérique.

Aujourd'hui, la ville de Paris va encore plus loin en accompagnant de jeunes entreprises innovantes tournées vers la production de contenus numériques (communication multimédia, industrie de la connaissance). Les entreprises sélectionnées bénéficient de bureaux (en incubateur ou pépinière) équipés des derniers outils technologiques, d'une équipe de consultants (en marketing, finance, ingénierie), de formations personnalisées… Comme le souligne Bertrand Delanoë, le but est d'exploiter au mieux *« les atouts de Paris pour lui donner, plus que jamais, le statut de véritable 'capitale numérique'* »[4].

---

[1] *Site internet de la mairie du 20ème arrondissement, Rubrique « Innovations et NTIC », http://www.mairie20.paris.fr/mairie20/jsp/site/Portal.jsp?page_id=741*

[2] *Bertrand Delanoë, Discours de présentation du plan Paris Ville Numérique, Mardi 4 janvier 2006*

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid.*

L'appropriation par les collectivités publiques ou privées de ces technologies, a priori moins évidente que les deux autres catégories, se révèle en définitive beaucoup plus mobilisatrice sur la longue durée au service des habitants des villes : développement des outils de sécurité collective, amélioration de la circulation, gestion des crises, administration décentralisée des territoires, meilleure participation des citoyens à la vie démocratique locale etc.

Le travail effectué par le Centre de Prospective posait finalement plusieurs questions qui restent toujours actuelles :

- l'émergence du virtuel signifie-t-elle la fin des distances et des territoires ?

- quelles perspectives peut-on tracer pour les véhicules et les systèmes de transports intelligents et à quels obstacles se heurte leur diffusion ?

- dans quelle mesure et à quelles conditions ces nouvelles technologies peuvent-elle contribuer au développement des territoires et éventuellement à la réduction des inégalités spatiales ?

- les nouveaux outils d'aide à la conception et de visualisation peuvent-ils accompagner utilement les processus de concertation et de débat public ?

- ces technologies ouvrent-elles réellement des opportunités de constitution de « nouveaux » espaces publics et de construction d'une « démocratie en réseau » ?

Ces technologies sont en renouvellement permanent. C'est un mouvement brownien brutal qui change radicalement le fonctionnement de la société, et, par là, des ensembles urbains.

On trouve des réponses à ces questions dans le rapport sur la ville numérique de la fondation « Territories of Tomorrow » [1]

Celui-ci note que tous les points d'accès à ces nouvelles technologies sont en évolution accélérée :

- **les réseaux** qui, avec les infrastructures, peuvent fonctionner en symbiose pour recueillir et fournir de l'information urbaine, communiquer avec de nouveaux écosystèmes de perception et de mesure ;

- **les panneaux d'affichage, les écrans et les futures interfaces homme-machine** organiques, flexibles, fluides, évolutives et déformables, à la fois terminaux fournissant, mais aussi recueillant de l'information écrite, orale, graphique, voire émotionnelle, dans le cadre d'une ville « ubiquitaire » ;

- **les objets** assurant le lien entre le physique et le numérique qui vont progressivement peupler la ville autour de ses habitants (GPS, puces de

[1] *André Jean-Marc Loechel, « Territories of Tomorrow » La ville numérique, 1er janvier 2010*

localisation, codes barres 2 D, mobilier urbain détenteur d'informations, objets bavards, objets communicants sans écrans, néo-objets insérés dans de nouvelles chaînes de valeurs, porteurs de différences de perceptions, etc.).

La déclinaison des applications possibles est quasi infinie : animations artistiques, e-démocratie sur smartphones « Do-it-Yourself Democraty », e-gouvernement notamment pour les petites villes sous-dotées en services publics, e-santé et e-services pour les personnes dépendantes, création de passerelles entre l'urbanisme, le marketing, la grande distribution, la sociologie, la promotion immobilière, le transport, le design, l'art, etc.

L'avènement du numérique dans les aires urbaines est un évènement de type révolutionnaire qui apporte brutalement un nouveau système de richesse par l'augmentation phénoménale de l'offre de connaissances : « *La ville de demain, au-delà des écrans pervasifs et des réseaux ubiquitaires, ce sera aussi une profusion de néo-objets, des objets interactifs et augmentés, augmentés d'autant d'information que leurs géniteurs ont pu leur conférer, d'autant de savoirs aussi parfois, des savoirs sur eux-mêmes, des propositions qu'ils sont en mesure de faire à tous ceux qui les côtoient, mais aussi aux autres objets et équipements urbains* ». [1]

Travaillant sur une douzaine de « e-enjeux urbains » en cours d'expérimentation, le rapport a identifié à l'horizon 2020 une dizaine de réalités numériques des villes ou des territoires de demain :

1. **la démultiplication des actions municipales et régionales de formation** ;

2. **la mise en place de dispositifs de polarisation des compétences** par la concentration d'expérimentations et de lectures du futur sur un même territoire (expériences de parcs technologiques menées en Finlande à Lahti et en Espagne à Bilbao et à Saragosse) ;

3. **l'administration électronique** en tant qu'instrument de gestion du changement de modèle urbain ;

4. une recherche territorialisée par **la mutualisation locale des moyens de calcul et le partage avec les habitants des travaux de recherche ou d'amélioration de la ville** ;

5. **des outils de visibilité et d'observation de capital « immatériel » de la ville au service du secteur politique et public** ;

6. **des espaces régionaux et interrégionaux de connaissances pour faciliter transferts technologiques et mutualisation des outils des nouvelles « cités-savoir » ou des réseaux de villes créatives** (expérience de la Hanse numérique de Bergen à Tallin) ;

---

[1] *Idem*

7. de futurs services d'aide au savoir par **la mise en place de communautés intensives de connaissance** s'appuyant sur les possibilités à venir de recueils d'information auprès des habitants ;

8. un environnement constitué de strates chronologiques ou symboliques d'espaces et de flux informationnels **par l'utilisation des espaces sans fil informationnels multiples permettant une nouvelle construction identitaire de la ville** ;

9. **le repérage, la cartographie et la gestion territoriale de la connaissance de la ville** dans de très nombreux domaines, - sciences de la vie, planification urbaine, gestion des entreprises - afin de gérer et d'optimiser le capital intellectuel des centres de valeur ajoutée et au final d'améliorer la capacité de décisions des élus ;

10. **un urbanisme de la gestion des connaissances et la construction de quartiers du savoir** associant dans des pôles urbains de connaissance les universités, les centres technologiques, les centres de recherche et les activités productives.

Les Centres Européens de Nouvelles Technologies (CENT)
laboratoires de la ville numérique de demain ?

Depuis 2006, la commune de Saint-Julien en Saint-Alban, la Communauté de communes Privas Rhône et Vallées ainsi que le groupe immobilier Faure et l'entreprise initiatrice du projet, Summitco, travaillent, à travers un partenariat public-privé, à la réalisation d'un Centre Européen de Nouvelles Technologies (CENT) en plein cœur de l'Ardèche. Le but du projet est la construction d'un village, à l'architecture rurale traditionnelle, qui hébergera des activités innovantes utilisant *« les technologies de l'information et de la connaissance comme moyen clé de création de valeur ajoutée»*[1].

Pour ce faire, quatre secteurs d'activités seront développés : *les prestations de service à distance* (assistance bureautique, enseignement à distance, création graphique, intelligence économique), *la recherche et développement* (génie logiciel, prototypage virtuel, simulation numérique, applications médicales 3D), *le commerce électronique et la vente de produits à distance* (vins, cosmétiques, livres électroniques), *les technologies de l'information et de la connaissance* dans le domaine du conseil en systèmes d'information et réseaux, de la gestion de bases de données, de la télémaintenance…

Afin d'attirer les entreprises, il sera créé un *Central de services* qui « *permettra au TPE et PME d'aborder les marchés avec la capacité d'action des grandes entreprises* »[2] : tutorat assuré par des chefs d'entreprises expérimentés, équipements high-tech (très haut débit, visioconférence, reprographie), services communs (secrétariat, restauration). En plus de l'accompagnement professionnel, les promoteurs mettent l'accent sur la qualité de vie : le village sera édifié dans « *un environnement naturel protégé* »[3] et constitué de logements de qualité pour que lieu d'habitation et lieu de travail soient concentrés en un même espace.

Dans un premier temps, il est espéré la venue de 60 entreprises représentant 240 professionnels (chercheurs, ingénieurs). Mais par la suite, les promoteurs du projet tablent sur plus de 1000 emplois créés, en faisant le pari qu'un emploi issu des technologies de l'information et de la connaissance génèrera *« par le développement d'activité et les* besoins périphériques, deux emplois supplémentaires à échéance de cinq à huit ans »[4].

---

[1] *André Jean-Marc Loechel,* La ville numérique, *Rapport pour La Fondation des Territoires de Demain, 2010*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

14) LE DÉFI DE LA CITOYENNETÉ

- Quelle citoyenneté ? (l'habitant de la ville, le travailleur dans la ville, l'usager de la ville)

- Quelle participation de chaque type d'usager ?

- La ville creuset, ville du partage

D'un point de vue étymologique, dans la langue française, **le citoyen, le « Civis » est celui qui habite la Cité, la « Civitas** ». Elle lui appartient, il a le droit d'y habiter, de bénéficier de sa protection juridique et de participer aux affaires de la « Polis », d'y faire de la politique. A l'époque moderne, le citoyen est celui qui habite une ville, un « citadin », sans que ce terme n'emporte une acceptation politique qui ne réapparaîtra qu'à la Révolution pendant laquelle les individus, qui sont désormais tous égaux en droit dans le cadre de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sont salués par la dénomination de « Citoyen ».

Thomas Humphrey Marshall (1893-1991), sociologue anglais, a esquissé une théorie de la citoyenneté en 1949 lors d'une conférence à Oxford intitulée « Citoyenneté et classe sociale ». Selon lui, il faut prendre en compte deux critères afin d'analyser le concept de citoyenneté. Premièrement, la citoyenneté est un statut juridique qui assure la reconnaissance d'une protection à certains et la refuse à d'autres. Deuxièmement, ce statut juridique octroie des droits spécifiques. Pour Marshall, il y a trois types de droits qui sont associés à la citoyenneté : les droits civils, les droits politiques et les droits sociaux.

L'intérêt de la démarche de Marshall (même si elle est critiquable sous différents aspects) est d'expliquer de manière linéaire comment s'effectuera le passage de la citoyenneté civile à la citoyenneté sociale en passant par la citoyenneté politique. Ainsi, le XVIII^{e} siècle correspond, pour lui, à l'avènement de *la dimension civile de la citoyenneté* qui se caractérise notamment par le droit à la propriété et à la liberté d'expression. De ce fait, sont laissés de côté, « ceux qui n'ont pas de propriété ou qui ne disposent pas des moyens pratiques de faire valoir leur opinion »[1]. Cette inégalité sera compensée au cours du XIX^{e} siècle par *la dimension politique de la citoyenneté* qui permet à tout individu de participer à l'exercice du pouvoir politique (droit de vote et droit d'être élu). Néanmoins, malgré la reconnaissance de ces nouveaux droits, il est toujours aussi difficile pour les salariés de faire entendre leur voix, eux qui subissent de plein fouet la crise économique des années 1870-1880 et qui voient leurs conditions de vie se

[1] *Jacques Donzelot,* Vers une citoyenneté urbaine*, Editions Rue d'Ulm, janvier 2009*

détériorer avec la montée du chômage. C'est pourquoi, afin de garantir un minimum de dignité à toute personne, *la dimension sociale de la citoyenneté* sera reconnue au milieu du XX^{ème} siècle (droit au bien-être économique, à la sécurité, à l'accès à la culture). Il devient alors possible à tout homme « de pouvoir satisfaire ses besoins en matière de nourriture de logement, d'éducation, et de pouvoir disposer d'un revenu lui permettant de veiller sur sa famille si, pour des raisons indépendantes de sa volonté, il ne peut exercer un emploi »[1]. Il faut, bien entendu, mettre cette nouvelle dimension de la citoyenneté en parallèle avec la naissance de l'Etat-Providence.

Si, pour Marshall, la citoyenneté se parachève avec l'octroi de droits sociaux, il est aujourd'hui nécessaire, pour certains sociologues, de reconnaître en ce début du XXI^{ème} siècle une nouvelle déclinaison de la citoyenneté, *une citoyenneté urbaine*. Bien sûr, pour certains l'évocation de cette nouvelle dimension apparaîtra bien faible, le récit évolutionniste de Marshall se situant déjà dans un cadre urbain. La citoyenneté civile est née dans les villes marchandes afin d'arbitrer les désaccords entre vendeurs et acheteurs. On doit avant tout la citoyenneté politique aux urbains qui désirent être en mesure d'influer sur l'orientation politique des gouvernants. Enfin, la citoyenneté sociale est une réponse apportée « au problème posé par la concentration croissante de la population pauvre dans les villes où elle vient rechercher un emploi et s'y trouve en temps de crise, exposée au pire dénuement »[2].

Néanmoins, Jacques Donzelot, dans son ouvrage intitulé *Vers une citoyenneté urbaine*[3] met en lumière un facteur important pour expliquer la pertinence du concept de citoyenneté urbaine : notre rapport à la ville, à l'urbain a profondément changé au cours des derniers siècles. Alors qu'à la fin du XIX^{ème} siècle la ville était considérée comme néfaste pour la société car lieu de l'affaiblissement des liens sociaux, de la contestation du pouvoir avec les émeutes, de l'insalubrité, de la dégénérescence humaine, il en est tout autrement au XX^{ème} siècle. On considère dorénavant la ville comme une victime et non comme une coupable des différents problèmes auxquels elle est confrontée. De manière plus générale, émerge l'idée qu'il faut « prendre appui sur la ville pour faire société, réapprendre le 'vivre ensemble' »[4]. En fin de compte, nous somme passés en l'espace d'un siècle d'un climat d' « urbaphobie » à une relative « urbaphilie », le renouveau de la ville devenant, dans l'imaginaire collectif, la réponse aux problèmes économiques, sociaux, écologiques –ces perceptions devant toutefois être relativisées comme nous l'avons montré dès l'avant-propos de rapport.

Selon Jacques Donzelot, la citoyenneté urbaine se caractérise par la reconnaissance d'un droit à la ville qui comprend « le droit au logement, *plus*

---

[1] *Ibid.*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*

la vie sociale, le quartier et les opportunités qu'elle représente »[1] et ce concept intègre celui d'égalité des chances. La citoyenneté urbaine c'est aussi l'introduction de la diversité de l'habitat afin de parvenir à la mixité sociale même si les actions mises en place ne permettent pas toujours d'arriver au résultat escompté, le renouveau urbain –ou certaines de ses modalités– se traduisant souvent par un phénomène de « gentrification » qui conduit les populations pauvres à se retrouver chassées des quartiers centraux. En outre, la citoyenneté urbaine se traduit par une participation des citoyens à la mise en place des politiques publiques au niveau local, et c'est là un changement important.

Il est devenu aujourd'hui quasi impossible de mettre en place des grands projets (urbains, économiques, culturels) sans y associer les citoyens. Qui n'a pas vu des projets de renouveau urbain échouer car rejetés en bloc par la population concernée ? Associer les habitants à l'élaboration des décisions est aujourd'hui essentiel car cela permet bien souvent une réelle amélioration des projets ainsi qu'une meilleure acceptation de ceux-ci par les personnes visées qui ont pu se l'approprier après l'avoir étudié, compris et éventuellement modifié. Ainsi, dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine, mettre autour de la table urbanistes, architectes, aménageurs, promoteurs, clients et usagers à chaque étape importante de la discussion apparaît désormais indispensable. Bien sûr, malgré les efforts de dialogue entrepris, il existera toujours –ou souvent– des récalcitrants et des oppositions, et en dernier ressort il est évidemment du rôle des élus de prendre une décision qui profite au plus grand nombre.

[1] *Ibid.*

Participation citoyenne aux projets urbains à Barcelone

Au cours des vingt dernières années, Barcelone a connu de vastes opérations architecturales qui ont totalement reconfiguré son territoire. Néanmoins, ces projets urbains ont parfois été contestés par les habitants qui y ont vu une façon de repousser à l'extérieur de la ville les classes populaires. C'est pourquoi, dès la fin des années 80, il a été créé dans chaque arrondissement un *Conseil citoyen* et des *Conseils sectoriels* afin d'associer élus et représentants de la société civile quant à l'avenir de la ville. Ces espaces de discussion ne sont pas à négliger quand on sait que la concertation publique « joue un rôle déterminant dans le succès d'un projet »[1] en étant « le facteur qui permet son acceptation sociale »[2].

Aujourd'hui, la participation citoyenne s'est institutionnalisée et de nouveaux mécanismes de consultation permettent aux Barcelonais à titre personnel et aux associations de faire entendre leur voix : *Conseil de ville* qui est l'équivalent du *Conseil citoyen* à l'échelle de la municipalité, *Consultation publique* dont le résultat est pris en compte si « la participation représente au moins 50 % de la population majeure recensé sur le territoire qui fait l'objet de la consultation »[3]….

Pour autant, ces instances ne sont que consultatives pour la plupart d'entre elles et non décisionnelles. C'est pourquoi, malgré l'institutionnalisation de la consultation publique, de vives tensions sont apparues entre autorités locales et associations d'habitants à propos de projets urbains récents : projet *22@* qui vise la réhabilitation du Poblenou, ancien quartier industriel, projet *Diagonal Mar* qui consiste à construire des hôtels de luxe. Pour se faire entendre, les habitants ont alors décidé de contourner les procédures de participation existantes : manifestations, fêtes de revendication, occupations d'espaces ont ainsi eu lieu pour maintenir la pression.

Pour autant, **la citoyenneté n'appartient pas qu'à l'habitant de la ville ; elle appartient aussi au travailleur dans la ville ou à l'usager de la ville.** En effet, l'augmentation des possibilités de déplacement fait que les villes ne sont plus seulement fréquentées par leurs seuls habitants. Cette nouvelle réalité pose dès lors toute la question de la participation aux affaires des villes contemporaines, celles où l'habitat et l'emploi ne se superposent plus, du « rurbain » qui travaille à la ville mais vit à la campagne, du « citoyen

[1] *Voir « Barcelone : ville de projet(s) ? » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Laurence Bherer et Mariona Tomàs, « Les échelles de la démocratie participative : rivalités politiques et complexité municipale à Montréal et Barcelone », http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/html_ComTomasBherer.html*

virtuel » qui vit ses engagements dans la Cité où son activité se situe mais pas nécessairement dans celle de son toit. Ainsi, pour les lieux de passage comme les gares qui voient passer un nombre conséquent d'usagers qui n'habitent pas la ville où est implantée la structure, il apparaît indispensable de consulter les utilisateurs de l'équipement en plus des habitants qui en sont riverains. Cette question se pose de manière plus générale pour l'ensemble des lieux publics qui sont, comme leur nom l'indique, ouverts à tous.

En outre, participer en tant que citoyen aux affaires de la Cité dans une mégapole est un objectif difficile à atteindre. C'est la raison pour laquelle la citoyenneté s'exercera et s'exerce déjà le plus souvent dans le cadre des quartiers. C'est le cas notamment dans les villes du Sud où les représentants des habitants dans les quartiers –quand il ne s'agit pas des habitants eux-mêmes dans le cadre dans la cadre d'une démocratie directe et participative– prennent en main nombre d'affaires locales, indépendamment des autorités municipales : l'éducation, la sécurité, la construction de logements, l'assainissement, l'entraide, etc., ce qui n'exclut pas une gouvernance au niveau de l'ensemble de l'aire urbaine.

Dans les villes occidentales plus sophistiquées et plus riches, là où domine plus intensément l'individualisme au sein de la société de consommation, la question est plus complexe. C'est à titre d'exemple, l'objet du projet de renforcement des capacités prospectives de la société civile pour une meilleure qualité du débat démocratique soutenu par la région Ile-de-France[1]. Il s'agit principalement de dessiner les conditions de conduite d'un atelier coopératif de prospective en milieu associatif afin de bâtir et de mettre en débat des scénarios d'évolution à dix ans pour les associations agissant sur les territoires du projet. Les objectifs sont multiples :

- **aider les acteurs associatifs à anticiper les mutations en cours** et à distinguer plus efficacement leurs marges de manœuvre dans les différents domaines concernés par un engagement citoyen et les principaux enjeux intéressants les associations (évolution de la demande sociale, transformations des modèles socio-économiques, évolutions de la démographie et des finances publiques, nouvelles formes d'organisation publique et associative…) ;

- **mieux articuler les apports des chercheurs et universitaires avec l'expérience et l'expertise des acteurs de terrain dans la compréhension des problématiques de terrain** (et plus particulièrement ceux agissant sur les territoires les plus en difficultés) afin de croiser les expertises. Les conclusions apportées pour chacun des thèmes seront diffusées via internet (y compris en utilisant la plateforme projets citoyens) afin de favoriser leur enrichissement et leur mise en débat.

On voit qu'au total se pose déjà et se posera de plus en plus la question de la participation de tous les usagers et tous les acteurs du quartier, de la ville ou de l'agglomération à la définition des projets urbains. Les

[1] *http://www.projets-citoyens.fr/node/2370*

acteurs, les usagers et les habitants domiciliés dans l'aire urbaine considérée sont des « catégories » qui se superposent de moins en moins, et pourtant la ville, la *cité* est leur bien commun.

Budget participatif à Porto Alegre : la parole donnée aux citoyens

Au Brésil, les villes bénéficient d'une grande autonomie depuis l'entrée en vigueur de la Constitution Fédérale de 1988 et du Statut des Villes en 2003. C'est pourquoi, certains maires ont décidé de profiter de cette « *liberté* » pour mettre en place des expériences de gestion urbaine novatrices. Ainsi, à Porto Alegre, le *Parti des travailleurs* (PT), après son accession au pouvoir en 1988, a décrété l'élaboration d'un *« budget participatif* ». Si le Parti des travailleurs a initié une telle expérience, c'est pour, selon Raul Pont maire de la ville entre 1996 et 2000, stopper « les graves déformations liées à la concentration du pouvoir, au gaspillage des ressources, au clientélisme politique et à la corruption »[1].

Pour mettre en œuvre ce dispositif, les autorités ont pu s'appuyer sur l'Union des associations d'habitants de Porto Alegre qui, depuis 1985, *« réclamait l'établissement d'une structure de participation populaire aux décisions du budget municipal* »[2]. A travers le budget participatif, les citoyens peuvent discuter, délibérer et prendre des décisions « *sur les priorités et la répartition des investissements dans les infrastructures urbaines comme le transport, l'assainissement, la santé publique, l'éducation* […] »[3]. Concrètement, la participation des citoyens se réalise à deux niveaux : sectoriel (la ville étant divisée en 16 secteurs) pour aborder les problèmes locaux, et municipal par le biais de forums thématiques (circulation et transports, développement économique et fiscalité ; organisation de la cité et développement urbain…). A la suite des différents forums (sectoriels et thématiques), les habitants élisent des délégués qui ont pour objectif de défendre le bien fondé des propositions établies face au conseil municipal.

Aujourd'hui, tout le monde est d'accord pour considérer que le budget participatif est une réussite : il a permis d'atteindre une meilleure efficacité de la dépense publique et de mieux cerner les besoins des administrés, surtout des plus pauvres qui étaient auparavant exclus du processus décisionnel. De plus, cet instrument permet de responsabiliser les citoyens qui sont, dès lors, plus enclins à respecter les biens publics. Signalons cependant que « seulement » 20 000 personnes participent en moyenne chaque année à l'élaboration du budget participatif sur un total de 1,4 million d'habitants.

---

[1] *Raul Pont, « l'expérience du budget participatif », in* Le Monde Diplomatique, *mai 2000*
[2] *Klaus Frey et Fabio Duarte, « Démocratie participative et gouvernance interactive au Brésil : Santos, Porto Alegre et Curitiba » in* Espaces et sociétés, *n° 123, 2006*
[3] *Ibid.*

15) LE DÉFI DÉMOCRATIQUE ET DE LA GOUVERNANCE

- Différents types de gouvernance locale

- Démocratie au niveau de l'agglomération

- Démocratie directe dans la commune et indirecte dans l'agglomération

- Démocratie aux dimensions de l'aire urbaine (au-delà de l'agglomération)

- Gouvernances étatiques

- Gouvernances plurielles et contractuelles

En 2006, PriceWaterhouseCoopers a publié un rapport [1] sur les villes du futur rédigé sur la base de **l'interview de quarante maires ou responsables de grandes villes à travers le monde**[2]. Ce rapport a cherché à établir les principaux défis et tendances qui influencent la stratégie des responsables de ces quarante grandes villes. En dépit des différences qui existent dans les situations locales, l'enquête a mis en évidence un certain nombre de thèmes que ces responsables croient nécessaires de traiter pour leurs villes.

Ces thèmes, qui confortent ceux qui ont été identifiés de son côté par Julien Damon sous le vocable générique « d'attractivité résidentielle », sont regroupés autour de **six axes principaux** :

- le capital intellectuel social et humain ;

- la démocratie, la participation et la consultation des citoyens ;

- le capital culturel : valeurs, comportements et expressions collectives ;

- le capital environnemental et les ressources naturelles ;

- le capital technique, en particulier les infrastructures ;

- le capital financier.

---

[1] *PriceWaterhouseCoopers : Cities of the future, global competition, local leadership 2006*

[2] *Amsterdam, Barcelone, Belgrade, Bergen, Berlin, Birmingham, Brisbane, Morón, Buenos Aires, Dar-es-Salaam, Ekurhuleni, Durban, Frankfort, Göteborg, La Haye, Johannesbourg, Jundiai, Cracovie, Liege, Londres, Borough of Newham, London, City of Westminster, Luxembourg, Madrid, Malmö, Melbourne, Montreal, Manguang, Nelson Mandela, Nizhniy Novgorod, Oslo, Perth, Sao Paulo, Stockholm, Sydney, Toronto, Tshwane, Vancouver, Valence, Vienne, Varsovie, Yokohama, Saragosse, Zurich*

Pour les personnalités interviewées, **la gouvernance de ces différents types d'actifs des grandes villes conduit à une gestion « holistique » dans la mesure où chacun de ces actifs dépend des autres ;** il s'agit de tenir compte de chacun d'entre eux dans les décisions quotidiennes tout en regardant l'avenir pour voir comment leurs politiques et leurs stratégies peuvent s'adapter à la dynamique sociale, économique et environnementale de leurs agglomérations.

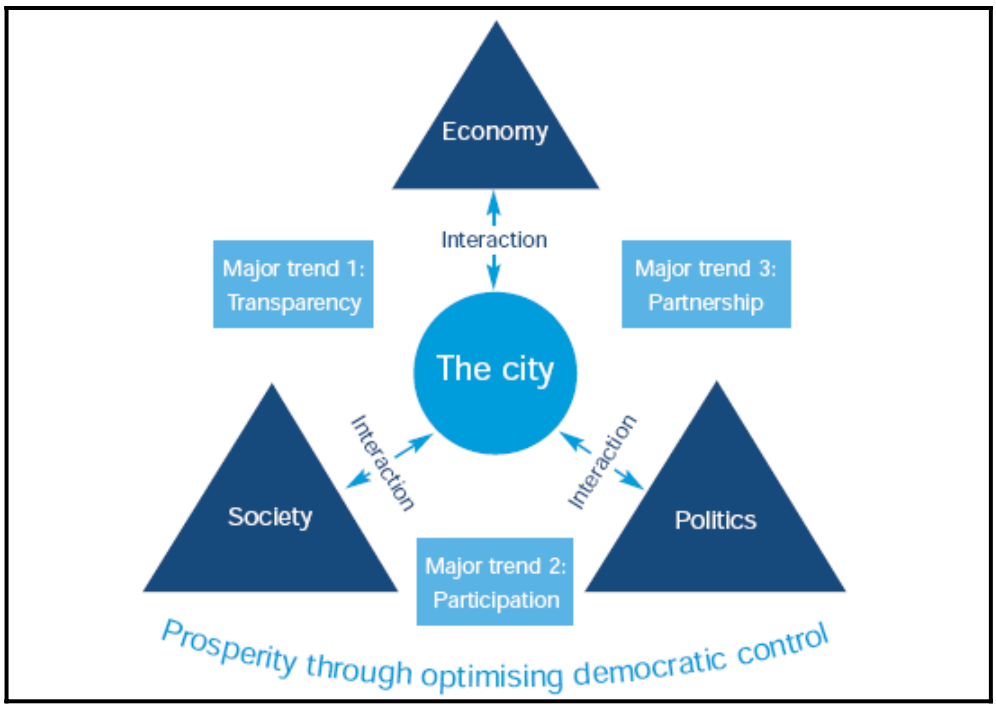
Les représentants de chaque ville ont ainsi dû identifier la situation dans laquelle elle se trouve, le but qu'elle poursuit et auquel elle veut parvenir et, partant de là, elle a besoin de comprendre les tendances significatives qui influencent la direction dans laquelle s'oriente le futur de la ville. Certaines de ces tendances, comme par exemple le retour à l'individualisme ou les conséquences des technologies de la communication en matière de demandes en information et en consultation des citoyens, sont communes à toutes les grandes villes. Elles s'ajoutent aux données particulières locales.

Le rapport souligne qu'un des éléments essentiels de cette enquête tient au thème de la collaboration et de la participation des habitants. Les dirigeants des grandes villes, au même titre que les autres organes de gouvernement sont confrontés au déclin de la participation citoyenne dans les affaires de la Cité. C'est pourquoi ils ont tous mis en œuvre des politiques plus transparentes dans le processus de décision et incité les citoyens à intervenir plus directement dans la prise de décisions les concernant. Il s'agit notamment de développer des actions communes avec des groupes de citoyens considérés non plus seulement comme des consommateurs ou des électeurs, mais aussi comme des coproducteurs de politiques communales.

A ce titre, l'existence d'internet fournit plus qu'un simple moyen d'information pour les citoyens. C'est un outil de dialogue entre la ville et ses habitants qui peut être adapté à tous les types traditionnels de politiques locales, en particulier pour déterminer les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre, notamment dans l'adaptation des services traditionnels. Ces nouveaux modes de communication et de consultation permettent également de dépasser les limites géographiques ou administratives habituelles pour toucher l'ensemble de la population de l'agglomération ou de la conurbation.

Le rapport résume dans un schéma cette interaction entre la ville, la société et l'économie pour optimiser le capital démocratique d'une mégapole.

L'OPTIMISATION DU CAPITAL DÉMOCRATIQUE D'UNE VILLE DU FUTUR



Source: PriceWaterhouseCoopers: Cities of the future, global competition, local leadership 2006

Une illustration de cette démarche est fournie dans le rapport sur la ville numérique publié par André Jean-Marc Loechel dans le cadre de la Fondation des Territoires de Demain[1]. Soulignant que la condition première de l'attractivité économique d'un territoire réside dans une connaissance minutieuse des savoirs existants, le rapport décrit la démarche de la petite ville de Mataró en Catalogne qui consiste à **mesurer et gérer le capital intellectuel** de chacun des micro-clusters présents dans cette ville, notamment à travers un processus de benchmarking qui permet d'obtenir un index de confiance globale dans le processus engagé.

[1] *André Jean-Marc Loechel, la ville numérique, un territoire de la connaissance, Fondation des Territoires de demain, 1er janvier 2010*

Quelle gouvernance pour les métropoles : l'exemple de Toronto

Depuis 1910, l'agglomération de Toronto est composée de cinq regroupements de communes : Halton, Peel, York, Durham et Metropolitan Toronto, cette dernière rassemblant six communes dont la ville de Toronto. Ces regroupements étaient généralement chargés « *d'harmoniser les politiques urbaines des communes concernées en prenant en charge l'adduction d'eau potable et le retraitement des eaux usées, la gestion des routes importantes, la collecte des ordures ménagères et étaient dotés de quelques prérogatives sur le plan social* »[1].

En 1995, avec l'arrivée des conservateurs au pouvoir dans la province de l'Ontario, il est décidé de procéder à une fusion des communes au sein du Metropolitain Toronto. A travers cette réforme, il s'agit pour ses partisans « *d'adapter la ville aux contraintes économiques actuelles, de modeler un territoire nouveau destiné à rendre la ville-centre plus attractive* »[2]. Après plusieurs mois de débats, le *City of Toronto Act* est adopté en décembre 1997 : le Metropolitan Toronto laisse place à une « *mégacité* » qui prend le nom de Toronto.

Pour autant, cette réforme territoriale n'a pas été accompagnée des économies budgétaires promises : la nouvelle Toronto a ainsi embauché 3500 personnes pour assurer son fonctionnement. De plus, si Toronto est aujourd'hui plus attractive pour les investisseurs, elle est confrontée à une certaine lourdeur administrative. Enfin, cette nouvelle entité territoriale n'a pas mis fin aux stratégies non coopératives entre les villes périphériques et la ville-centre. Doter le *Greater Toronto Area,* institution créée en 1988 regroupant Toronto, Halton, Peel, York et Durham, de nouvelles prérogatives pour mieux gérer les problématiques métropolitaines sont une piste à creuser. Néanmoins, les acteurs politiques, ne souhaitant pas « *initier un nouveau big bang territorial* »[3], ont préféré, dans un premier temps, mettre en place des périmètres d'action différents selon les domaines d'intervention (transports, urbanisme, environnement).

Ce processus se base sur cinq points majeurs :

- la vision issue de l'analyse des potentialités existantes à partir d'entrevues avec des personnalités de la ville dans des domaines tels que les sciences de la vie, les sciences sociales, la planification urbaine, la gestion des entreprises, de manière à ce que puissent être développés de véritables champs d'attractivité ;

---

[1] *Voir « Le Grand Toronto : allier l'impératif de démocratie locale et l'attractivité économique, quelle gouvernance pour quels acteurs ? » dans le Tome II*
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*

- l'identification des activités essentielles capables de mener à terme une telle vision à travers des actions et projets forts ;

- l'identification des compétences essentielles pour accomplir ces actions et ces projets ;

- le choix des indicateurs pour chaque activité et chaque compétence essentielles ;

- l'assignation de ces indicateurs à chacune des grandes catégories intellectuelles (**capital humain, capital des structures, capital marchand, capital de rénovation et de développement et enfin capital de l'ensemble des démarches engagées**).

Les villes du futur vont-elles conduire à l'invention de nouveaux types de gouvernance ? C'est une interrogation majeure. Faut-il dans le cadre de cette gouvernance plus de démocratie ou ne faut-il pas plutôt penser « plus large » ? Ne faut-il pas créer de nouveaux espaces de consultations démocratiques au niveau des agglomérations ?

A l'occasion du lancement de nouvelles opérations d'urbanisme, ne faut-il pas organiser –en particulier grâce à internet– des referendums populaires auxquels seraient invités à participer non seulement les riverains concernés, mais aussi toutes les habitants, ceux qui travaillent dans la ville mais n'y résident pas, les adolescents et les touristes ? Une des idées émises pour améliorer la gouvernance des villes est le vote pluriel (jusqu'à 5 votes dans les différentes communes en fonction des lieux d'habitat, de déplacement, de travail, de loisir…).

La question de la gouvernance s'inscrit dans l'espace entre le mouvement et l'inertie. Elle est en particulier sensible pour les communes périurbaines –par exemple un millier en Ile de France avec une population moyenne de 1 200 habitants par commune. Faut-il aller vers de grandes agglomérations ou plutôt vers des communautés de communes organisées autour de l'agglomération principale ? La très grande agglomération (de plus de 15 millions d'habitants) est-elle inéluctable dans le futur ? La réponse vient de la plus grande attractivité des métapoles et est sans doute positive.

Deux points apparaissent, au total, avec une grande évidence.

En premier lieu, une instance de gouvernance élue démocratiquement au niveau de l'aire urbaine agglomérée apparaît indispensable : elle seule donne pleine légitimité démocratique au conseil et aux élus responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de projets d'agglomération, dont la nécessité n'est plus remise en cause. Ce qui induit deux considérations :

- D'abord la question de la pertinence de mettre en œuvre une instance de gouvernance plus large dépassant les limites de l'aire urbaine agglomérée pour prendre en compte le « bassin d'emploi » ou « bassin de vie » qui s'organise autour de celle-ci. Celle-ci pourra dans certains cas se substituer à l'instance correspondant à l'aire urbaine agglomérée et dans

d'autres cas être distincte. La question de l'articulation entre ces deux instances se posant alors.

• Ensuite la question de la nécessaire articulation entre l'instance correspondant à l'aire urbaine agglomérée (et allant éventuellement au-delà) et avec les instances démocratiques plus proches des citoyens au niveau des quartiers, communes, arrondissements, etc. Cette articulation est dans tous les cas un enjeu majeur.

En second lieu, il est clair que dans un nombre croissant de cas, les lieux de l'habitat, du travail, du commerce, de l'activité, de la formation, des loisirs ne se superposent plus. Jacques Viard a souligné le paradoxe d'une démocratie municipale par laquelle « on vote où l'on dort » quand bien même l'essentiel de la vie et de l'activité des votants a lieu dans d'autres villes. On est de plus en plus souvent acteur et usager de villes où l'on n'habite pas. La mise en place d'une gouvernance d'agglomérations, légitimée démocratiquement apporte une réponse partielle à cette question. Mais elle ne la règle pas totalement. La prise en compte des acteurs et usagers de la ville dans l'élaboration des décisions se pose et se posera davantage encore dans le futur.

Le Grand Londres : un système de gouvernance pertinent ?

Le Grand Londres, fort de ses 7,5 millions d'habitants, est un instrument de gouvernance qui mérite d'être étudié par les autres métropoles mondiales. Sorte de région, il regroupe la *City of London* et 32 communes ou *boroughs* « dont la taille varie entre 148 000 habitants pour Kingston et 314 000 pour Barnet »[1]. Spécifions que contrairement à la quasi-totalité des métropoles occidentales, Londres ne possède pas de ville-centre : la *City of London*, située au centre du Grand Londres est en effet une collectivité locale au statut particulier. Ce que nous appelons communément « Londres » correspond à l'addition de ces 33 localités.

D'un point de vue administratif et politique, le Grand Londres est organisé par un système à deux niveaux : les 32 communes et la *City of London* d'une part et la *Greater London Authority (GLA)* d'autre part. Concernant les 32 communes, elles sont dirigées selon les cas soit « par une assemblée élue pour 4 ans qui nomme en son sein un maire […] ou par un maire élu au suffrage universel direct »[2]. Quant à la *City of London*, elle est administrée par « un maire élu pour une année au sein du Conseil des Communs, lui aussi élu pour un an par la population »[3]. Ces 33 collectivités ont principalement à leur charge les écoles, l'aide sociale, le logement, la collecte des déchets et l'entretien de la voirie.

La *Greater London Authority* se compose quant à lui d'un maire et d'une assemblée. Le maire est élu au suffrage universel direct à la proportionnelle pour 4 ans et l'assemblée, élue pour 4 ans également, rassemble 25 représentants : 14 sont élus par circonscription au scrutin majoritaire à un tour et les 11 autres sont élus à la proportionnelle au niveau du Grand Londres. La répartition des rôles entre le maire et l'assemblée est la suivante : le maire incarne le pouvoir exécutif en s'appuyant sur un cabinet qu'il nomme et l'assemblée n'a qu'un rôle de « vérificateur »[4]. Toutefois, le maire doit la consulter à propos du budget (que l'assemblée peut refuser par une majorité des deux tiers) et des stratégies qu'il élabore concernant les transports, la planification, l'environnement, le développement économique et la culture.

Si cette nouvelle organisation a permis l'émergence d'un véritable leadership incarné par le maire, la *Greater London Authority* dispose cependant de peu de pouvoir et de ressources. Aujourd'hui, il semble nécessaire de renforcer les compétences de la *GLA* notamment dans les domaines du logement, de la planification, de l'emploi et de la formation pour mener des politiques publiques efficaces à plus grande échelle. Et ce malgré la réticence des communes qui souhaitent conserver leurs prérogatives.

---

[1] Christian Lefèvre, *« Etude de la gouvernance des métropoles mondiales : Londres, New-York, Tokyo, des références pour la métropole parisienne ? », Etude réalisée pour l'agence de Développement du Val-de-Marne, 2006*

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

[4] *Ibid.*

LES SCENARII DES PROSPECTIVISTES

Appliquer une réflexion prospective à l'évolution future des villes est un exercice difficile, car –on l'a vu– **les problématiques urbaines sont multiples** : transports et mobilités, préoccupations climatiques, urbanisme et aménagement du territoire, quartiers, technologies du futur, attractivité, démographie et migration. Il n'existe que peu d'études globales de prospective sur les villes et le sujet est différent selon que l'échelle est mondiale, européenne ou française.

Pour autant la réflexion prospective appliquée au phénomène urbain a une histoire. Elle a nourri toute l'utopie depuis le XIXème siècle, aussi bien la Cité industrielle de Tony Garnier, le Familistère de Guise, la cité jardin de Howard, la Ville Radieuse de Le Corbusier ou encore la Metropolis de Fritz Lang.

Plus proche de nous, en 1997, une note du Centre de prospective et de veille scientifique du ministère de l'Equipement et des transports [1], rédigée par Thérèse Spector sur « la Prospective et la ville : un état des lieux », identifiait **plusieurs scenarii d'évolution possible** :

- **le scenario des mégapoles**, « *villes multimillionnaires, zones de peuplement urbain qui croissent en dehors de tout appel économique et qui induisent, du fait du rassemblement humain, une économie de type informelle, une économie « invertie* » ;

- **le scenario des villes globales**, « *centres de commande de l'économie mondiale, fonctionnant en réseau horizontal entre grandes villes, au détriment de relations verticales avec leur arrière-pays, voire ignorant ces relations* » ;

- **le scenario des villes petites ou moyennes**, « *indépendantes les unes des autres, vrais ou fausses petites villes ou nouveaux villages correspondant à un besoin qu'a l'homme de se situer dans un espace mesurable et repérable, de voir son espace de la vie courante, de l'autonomie quotidienne* ».

Cette évolution n'a pas été contredite par les faits. Le phénomène s'est poursuivi en tendance et s'est même amplifié. **Les mégapoles tendent à devenir des nappes urbaines sans limites** clairement identifiables. **A côté de ces immenses mégapoles du Sud, des villes globales aux dimensions de la**

---

[1] *Thérèse Spector, La prospective et la ville : un état des lieux, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques Note du centre de prospective et de veille scientifique, 2me trimestre 1997*

planète, personnalisent dans leurs *skylines* la vitrine de la mondialisation du monde des affaires et de la finance. Enfin une multitude de villes petites ou moyennes créent **de nouveaux réseaux de ville** au sein des métapoles renforçant l'attractivité des centres.

Cette richesse prospective des années 90 reste d'actualité : les travaux de François Ascher sur la surmodernité de la Metapolis [1], de Philippe Haeringer sur la mégapolisation du monde [2], de Pierre Veltz sur les réseaux des économies d'archipel [3], d'Olivier Mongin sur la mort de la ville [4], de Christian de Portzamparc sur le troisième âge de la ville ou de Saskia Sassen sur les villes monde comptent parmi les fondamentaux à partir desquels se développe la réflexion sur les villes du futur.

Le scenario imaginé par Thierry Gaudin en 1990, « **2100 récit du prochain siècle** » [5], reste une réflexion intellectuellement stimulante. Selon ce scenario, le monde urbain vivrait d'ici à la fin du XXI^{ème} siècle trois scenarii successifs :

- **les années 2000-2030 seraient celles de la montée des « sauvages urbains »** du fait de l'exode massif des paysans vers les mégapoles, de l'extension planétaire de la pauvreté, de la désintégration sociale, de la montée des intégrismes religieux, de l'affaiblissement du contrôle social, de la puissance des systèmes maffieux régnant sur l'économie informelle ; il faut reconnaître que cette vision de 1990 sur la décennie en cours est loin d'être toujours contredite par les faits ;

- **les années 2030-2060 seraient celles du déclin des mégapoles**, dont les habitants chercheraient à s'échapper pour rejoindre les petites ou les moyennes villes, constituées en réseaux et disposant de moyens de transport plus humains ; ce second scenario n'est pas à exclure ; il est en partie confirmé par les travaux de l'Institut Mc Kynsey qui prévoit une montée en puissance des villes moyennes aux dépens des grandes métapoles dont l'efficience économique pourrait diminuer du fait de l'absence d'efficacité des grands réseaux, notamment de transports collectifs ;

- **les années 2060-2100 seraient celles des villes invisibles** : *« Le pouvoir municipal reprend un nouvel essor, les villes se spécialisent et, par ce moyen deviennent mondiales. Certaines sont construites dans les océans ou dans l'espace. La civilisation des loisirs est à son apogée et chaque ville joue sur sa spécificité. Le citadin nomade vit un mouvement migratoire qui se combine aux festivités proposées par les villes de la planète. Les lieux d'élection se développent de façon organisée ou spontanée donnant naissance*

---

[1] *F. Ascher, Métapolis ou l'avenir des villes, Ed. Odile Jacob, avril 1995*
[2] *P. Haeringer, la mégapolisation du monde. Du concept des villes à la réalité des mégapoles in géographie et cultures. L'harmattan, n0 , juin 1993*
[3] *P. Veltz, Mondialisation, villes et territoires – l'économie d'archipel. Economie en liberté, PUF février 1996*
[4] *Olivier Mongin, Vers la troisième ville ? Paris, Hachette 1995*
[5] *Sous la direction de Thierry Gaudin, 2100 récit du prochain siècle, Payot, 1990*

à une ville ou à une agglomération éphémère. Ainsi émergent les villes invisibles en pleine lumière… » [1].

L'utopie rejoint l'œuvre de l'imagination, de la science fiction ou de la poésie sur le très long terme. La prospective quant à elle présente une plus grande crédibilité sur des horizons temporels qui couvrent la vie d'une génération humaine. Il est probable que, appliquée au phénomène urbain, la réflexion prospective est suffisamment solide sur cette durée pour justifier les décisions stratégiques qui, prises aujourd'hui, permettraient d'infléchir les évolutions à horizon 2050.

L'atelier de prospective consacré aux villes du futur –qui a eu lieu au Sénat le 28 avril 2010– a permis d'aborder un certain nombre de questions sur les villes du futur et de formuler plusieurs scenarii. Jacques de Courson urbaniste et prospectiviste, Président de l'association « Urbanistes du monde », a en particulier identifié plusieurs questions et formulé plusieurs scenarii[2] .

TROIS QUESTIONS PRINCIPALES

- **Le phénomène du développement urbain est-il nouveau** dans l'histoire de l'humanité ? Est-il récent ou est-ce qu'il remonte à simplement deux siècles ?

- Faut-il, pour l'avenir**, freiner ou accélérer la croissance des villes** ? Serait-ce bénéfique pour leurs habitants ? Et y peut-on quelque chose ?

- **Où est le pouvoir ?** Appartient-il aux élus locaux ? A quels niveaux ? Aux responsables des Etats ? Aux acteurs de la ville, dans leur diversité ?

---

[1] *Thérèse Spector, La prospective et la ville : un état des lieux, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques Note du centre de prospective et de veille scientifique, 2me trimestre 1997*

[2] *voir Tome III*

SEPT SCENARII IMPROBABLES

1. Une Terre sans ville

Il y a d'abord un scénario qui paraît absurde, c'est une Terre sans ville, ou presque. Certains auteurs de science-fiction et certains ruralistes imaginent qu'on pourrait se passer des villes et qu'elles ne sont qu'un accident de l'Histoire. Qu'elles n'ont que deux siècles et que bientôt, on pourra s'en passer, les abandonner ou du moins rendre paysagères et rurales les villes existantes, particulièrement leur périphérie.

2. Deuxième scénario : détruire les villes existantes.

On s'y est employé à travers l'Histoire, les guerres et les catastrophes naturelles. On connaît des exemples – hélas - de villes qui ont disparu.

On peut aussi les abandonner et construire des villes nouvelles à côté des anciennes. C'est ce qui a été fait à Fès, c'est ce qui a été fait dans un certain nombre de grandes villes du Sud. C'est sur cette problématique de ville nouvelle en périphérie de ville ancienne détruite ou à moitié détruite ou en tous les cas en très mauvais état, que s'élabore –par exemple- un projet de ville nouvelle au Nord de l'aéroport de Kaboul.

3. Le scenario de la ville « contrainte »

Il y a un troisième scénario plus banal qui est de contenir ces villes, de limiter strictement leur développement et de développer –ou de maintenir– atour d'elles une **ceinture verte**. C'est aussi le scenario du **développement durable** par densification du territoire urbain en faisant **de la ville sur la ville**, c'est-à-dire reconstruire la ville du Sud sur la ville du Sud ; c'est le cas –par exemple- d'Hô-Chi-Minh-Ville et de Bogotá.

4. Quatrième scénario : dissoudre la ville dans le précaire

C'est le scenario de la « la ville en carton ».

Johannesburg, comme Bamako ou Montevideo s'étendent indéfiniment. La précarité de cette extension urbaine devient le système normal d'une structure lâche, sans règle ni contrainte, qui fonctionne en autogestion avec quelques quartiers préservés ici et là.

5. Cinquième scénario : concevoir des villes comme des forteresses.

C'est le scenario rêvé de certains architectes ou macro-architectes qui aimeraient que les villes denses et durables soient des villes-forteresses conçues selon les règles d'un urbanisme éternel, d'un urbanisme qui résiste au temps, aux modes, aux guerres et à l'Histoire. Beaucoup de princes et de rois ont souhaité construire de telles villes et en ont –effectivement– construit dans le monde.

6. Sixième scenario : les villes privées

Ce scénario est très souhaité par un certain nombre de grandes entreprises et de grands groupes d'ingénierie, qui voudraient que les villes du Sud soient considérées comme des entreprises ou plutôt comme des complexes de quartiers privés dont les services et les équipements seraient pour l'essentiel concédés à des entreprises urbaines. C'est une idée qui intéresse beaucoup les asiatiques, - notamment les Chinois -, pour la construction et la gestion de quelques unes des cinquante villes de plusieurs millions d'habitants qu'ils sont en train de construire sur la base d'un système de l'espace public largement conçu et géré par le secteur privé.

7. Dernier scénario : les villes de la science-fiction

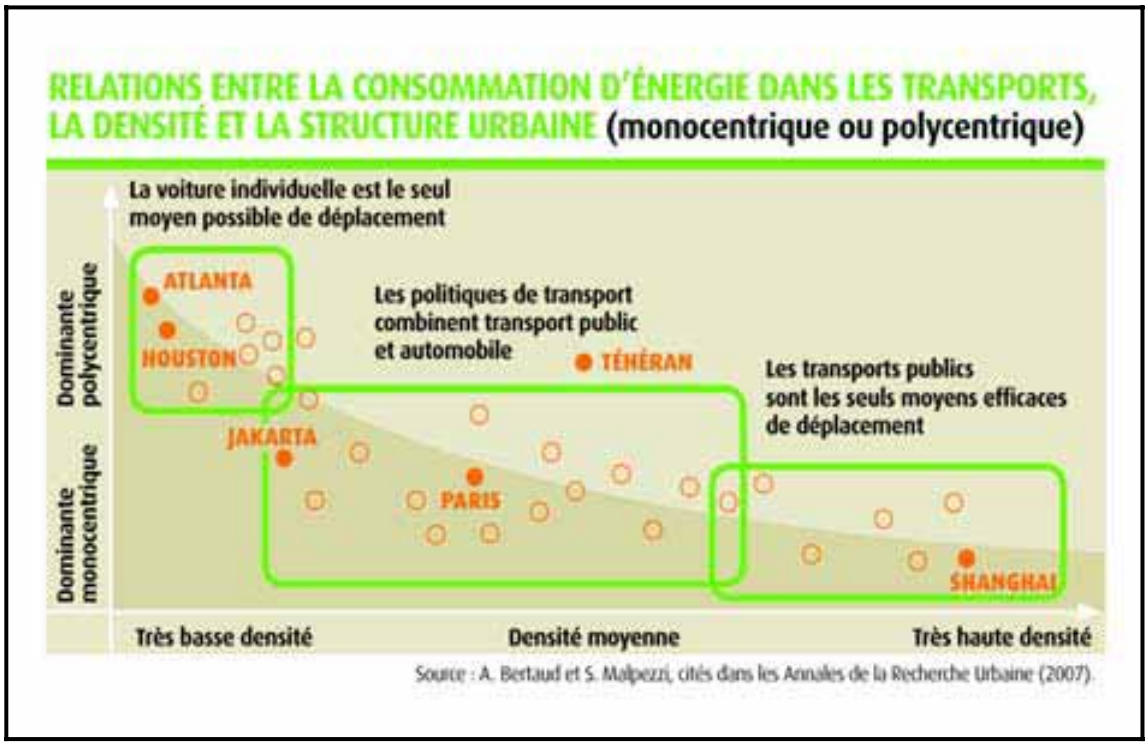
C'est le scenario de l'impossible : il faut construire les villes là où elles n'ont encore jamais été construites : par exemple au Sahara du fait de la disponibilité de l'énergie solaire ou sur d'autres planètes. Ou encore construire des choses qui ne s'appelleraient pas des villes : par exemple des nappes urbaines de plusieurs millions d'habitants qui n'auraient plus aucun lien commun avec les villes traditionnelles, concentriques ou en damier.

*

* *

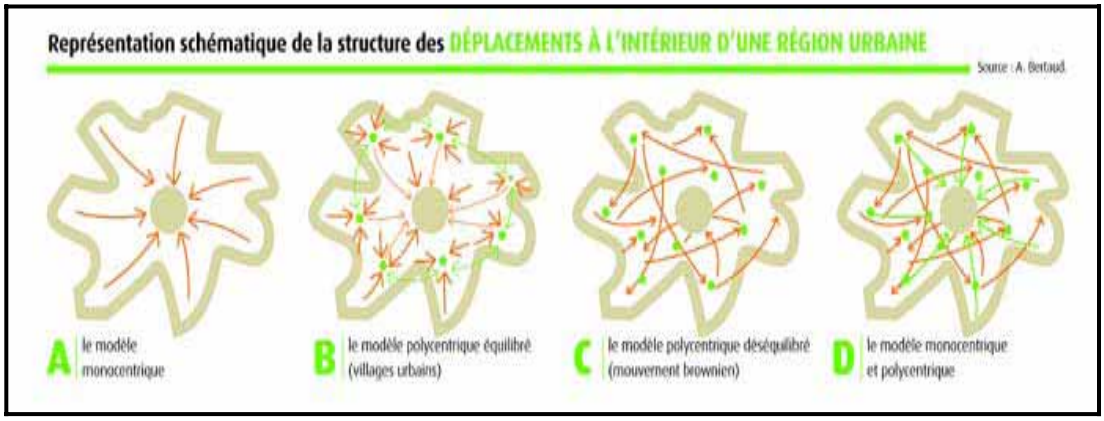
La mission prospective du ministère de l'Écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer, s'est penchée de son côté, sur les scenarii d'évolution vers la ville post-carbone qui pourraient s'inscrire dans ces évolutions prévisibles pour lutter contre le changement climatique et réduire les émissions de gaz à effets de serre.

Dans le cadre de cette étude, la mission a analysé les relations entre la consommation d'énergie dans les transports, la densité et la structure urbaine (mono centrique ou polycentrique). Les schémas suivants résument ces relations et permettent de faire avancer la réflexion sur le défi écologique futur des mégapoles dans le monde.



L'analyse de la structure des déplacements intra-urbains conduit ainsi à envisager trois types principaux de cheminement pour aboutir à la ville post-carbone en fonction des incertitudes futures telles qu'elles peuvent être perçues à l'heure actuelle :

1. **La valorisation intelligente des opportunités externes ;**
2. **Le renouvellement massif des infrastructures urbaines ;**
3. **La reconfiguration des formes urbaines et des modes de vie.**



A partir de ces trois cheminements, **différents scenarii de la ville post-carbone** sont envisagés :

1. L'opportunisme intelligent ;

2. La créativité carbone ;

3. De nouvelles infrastructures climatiques et énergétiques ;

4. La « Biopolis » ;

5. La ville « contenue » (le nouvel urbanisme climatique) ;

6. La sobriété volontaire.

Philippe Cahen, sur la base de sa méthode prospective intuitive et non déductive, a imaginé de son côté 14 scenarii dynamiques pour la ville de 2035. Pour lui, **un scenario dynamique est une hypothèse d'un futur en rupture probable plutôt que possible**, « *haïssable plutôt que probable : un scenario dynamique est par nature provocateur : le tout Etat, le tout Vert, le tout marque, le tout consommateur, le tout techno, le tout gratuit etc.* ».

Pour écrire ces scenarii dynamiques, il a procédé à quelques constats en matière de démographie, de budget des ménages, d'emploi, de formation et recherche, de transports de proximité, de pauvreté, de minorités et de violence, d'attractivité de la ville auxquels il a ajouté quelques constats plus subjectifs en matière de transports à longue distance, de santé, de logement, de commerce ou de lutte contre l'obésité.

CONSTATS FRANCE

Variables « ville »	« 2035 » généralisé
Démographie	. Le rapport entre le « je »/moi et le « nous »/société . Imaginer les forces de la multi ethnie . Perte de richesse permanente
Santé	. Etre une ville « avec » plutôt qu'une ville « sans »
Logements	. Le coût de l'idéal individuel et collectif . Le prix de la proximité . Préserver le pouvoir d'achat
L'emploi	. Le travail local . Le travail dé-local . Le travail télé-local
Le commerce	. Le cœur battant de la ville . Les cœurs battants de la ville . L'économiseur/le low-cost

Source : Philippe Cahen, La ville en 2035, Présentation au Centre d'Analyse Stratégique, 30 mars 2010

CONSTATS MONDE

Variables « monde »	« 2035 » généralisé
La terre et l'eau	. Productivisme . Artificialité . Priorité au local . Qualité du rapport à son environnement
L'énergie	. Tout est inépuisable . Continuons à fonctionner comme aujourd'hui, on trouve toujours une solution . Toute solution serait définitive
La pollution	. Fatalité de la pollution . L'interventionnisme d'Etat est insuffisant . La conscience globale des obligations
Les technologies de demain	. Le tout techno . Le tout homme . Équilibre Homme-Machine
L'Homme « 2035 »	. L'Homme technologique . La création permanente

Source : Philippe Cahen, La ville en 2035, Présentation au Centre d'Analyse Stratégique, 30 mars 2010

Pour Philippe Cahen, **il n'y a pas de réponse type sur l'avenir des villes à horizon 2035, car les géographies et les cultures des villes sont marquées ; le développement des villes dépend aussi largement des volontés et des convictions** comme le montre l'exemple de Bilbao. Chaque ville aura sans doute un futur entre ces 14 scenarii dynamiques qui peuvent être regroupés autour de quatre dominantes principales :

- la dominante par l'environnement

1. La ville industrieuse et technologique ;

2. La ville innocente ;

3. La ville consciente et consciencieuse ;

4. La ville mitage ;

- la dominante par le vécu

5. Vivre avec moins ;

6. La ville multiethnique ;

7. La ville et la nature ;

- La ville par ses structures

8. La ville et les transports ;

9. La ville sans transports ;

10. La ville privée ;

11. Le cœur de la ville, les cœurs de la ville ;

12. La ville en concurrence ;

- La ville absolue

13. Le tout Etat ;

14. Le tout Homme.

Au cours d'un atelier de prospective tenu au Sénat le 2 décembre 2010, **M. François Bellanger, fondateur du Think-Tank « Transit City » a évoqué plusieurs basculements en cours qui permettent d'imaginer d'autres scenarii de rupture :**

1. La fin du mall et du modèle de l'hypermarché.

Le modèle de l'hypermarché périphérique, du rond-point et de la zone pavillonnaire est né aux Etats-Unis dans les années 50 à la suite de la production de masse des automobiles individuelles. C'est ce modèle qui a été copié dans le monde entier, et tout particulièrement en France, par la grande distribution.

Mais des signes apparaissent déjà qui montrent l'obsolescence de ce modèle : aucun centre commercial ne s'est plus ouvert aux Etats-Unis depuis la crise de 2008. Avec un prix de l'essence à 1,50 euros le litre, les hypermarchés de la région parisienne ont perdu 15 % de leur chiffre d'affaires. Les sociétés Nexity et Bouygues ne vendent plus de maisons individuelles au-delà de 30 kilomètres de Paris. C'est le retour du local et du commerce proximité.

2. L'inversion des références automobiles.

Les enfants d'aujourd'hui, interrogés sur la mobilité, répondent qu'elle se résume à leur paire de baskets et à leur téléphone alors que la génération de leurs parents évoquait plutôt la voiture. Même si ce n'est pas conscient, la voiture représente en France le marqueur d'une population relativement âgée. L'âge moyen de l'acheteur d'une voiture neuve en France est de 54 ans, contre 52 ans voilà 2 ans et 50 ans voilà 4 ans. La voiture ne correspond plus autant que par le passé aux imaginaires des enfants actuels alors que notre production urbaine continue d'être fondée sur la voiture.

3. Une évolution des modèles de mobilité urbaine individuelle.

Des travaux de prospective ont été lancés pour imaginer la voiture du futur. C'est une voiture qui s'apparente au *rickshaw* des pays asiatiques, mais qui roule à l'électricité. Le moteur électrique constituera une véritable révolution industrielle. C'est ce qu'a compris General Electric qui est devenu depuis peu le premier acheteur de voiture électrique au monde avec l'objectif de les vendre demain comme un abonnement de téléphonie mobile, les constructeurs automobiles devenant à terme de simples fournisseurs de terminaux.

Dans les pays pauvres, le *rickshaw* intervient dans une logique pré-voiture alors qu'il apparaît, au sein des pays riches, dans une logique post-voiture. Des événements sud-sud se produisent qui n'entrent pas dans les ratios communément admis car, demain, dans l'hypothèse où l'on vivrait dans un monde comptant deux milliards de riches, deux milliards de personnes qui aspireront à l'être et cinq milliards de pauvres, la planète sera dominée par la pauvreté et la rareté.

Ces basculements sont à l'œuvre ; on peut en voir les traces dans certains signaux faibles qui accompagnent la crise prévisible de l'énergie fossile, de l'automobile à moteur thermique, du commerce de périphérie, de certains types de loisirs énergivores ou destructeurs de l'environnement. Ils annoncent des périodes de transition qui seront sans doute longues et difficiles en termes d'adaptation des modes de vie, de transport, d'habitat, de construction ou de loisirs. Ils annoncent une société qui devra être plus économe, plus frugale, mais aussi plus efficace et certainement plus solidaire.

DES TENDANCES QUI DESSINENT LES VILLES DU FUTUR

Il est relativement aisé d'imaginer la ville à l'horizon 2030. Elle est déjà pour une large part inscrite dans l'espace, compte tenu de l'inertie des phénomènes urbains. En revanche la ville à l'horizon 2050 sera sans doute profondément différente.

Pour tenter de dessiner les villes de 2050, et malgré les incertitudes sur les sauts technologiques possibles, on peut tenter de cerner les évolutions à venir en fonction de contraintes déjà identifiables comme la démographie, la consommation énergétique, la localisation des logements et des emplois ou l'évolution du crédit. En revanche d'autres variables, comme le modèle géopolitique mondial, l'évolution des technologies, le coût du bâti ou l'avenir de l'agriculture sont moins bien identifiables.

A titre d'illustration, on peut noter que les quartiers pavillonnaires de 2050 ont été construits dans les années 70 engendrant une forte consommation d'espace. Certains prospectivistes annoncent qu'il sera difficile à ces occupants de supporter les charges d'entretien et de rénovation en 2050. Sans doute, verra-t-on, parallèlement à l'évolution démographique, le rétrécissement et la répression de ces quartiers comme on le voit déjà dans certaines villes américaines.

Les technologies vont influencer aussi la manière de « faire la ville ». Déjà le GPS et la révolution numérique transforment les modes de déplacements des personnes et des marchandises. Mais dans le même temps, les exigences de mobilité dans les grandes conurbations se heurtent aux besoins budgétaires colossaux qu'exigent l'entretien des réseaux de transport qui ne peuvent, à terme, pour continuer à fonctionner, que s'appuyer sur une socialisation de leur coût.

Le coût des matières premières, de l'énergie et du bâti va poser inexorablement la question de l'arbitrage entre l'habitat individuel et l'habitat collectif et aussi du choix de la vie à proximité de la nature ou en ville.

Ces remarques conduisent aux conclusions suivantes :

1. Comme la ville dure et dure longtemps, **les tendances sont déjà écrites dans les pierres des quartiers**.

La ville puise ses racines dans son passé. Elle se développe en fonction de son histoire : d'abord une ville flexible, celle des nomades ; puis une « *polis* », ville des piétons ; désormais une *megapolis* avant d'être de plus en plus *gigacity* [1], vaste nappe urbaine sans contours définis. Seules les villes nouvelles poussent sur des pages blanches, mais elles sont de moins en moins nombreuses.

Il n'est donc pas absurde de prolonger les tendances pour connaître le visage des villes du futur.

Le passage à ces différents stades a correspondu à un mouvement de structuration de la ville. Au XIXème siècle, avec la construction des grands réseaux de transport, d'eau, d'électricité, de métros, la ville s'organise de telle sorte qu'elle n'est évidemment plus déménageable comme l'était la ville des nomades. Avec les *gigacity*, les villes des trains à grande vitesse, de la fibre optique, mondialisées, tout dans la forme des villes devient plus haut, plus dense, plus étendu. La ville lieu de commerce devient un gigantesque marché de concurrence aux dimensions mondiales rassemblant des entreprises planétaires. Les choix structurants deviennent irréversibles et les procédures habituelles deviennent inadaptées compte tenu de l'importance des enjeux qui engagent bien au-delà de la durée des mandats électifs.

2. Le second élément à prendre en compte est celui des modèles de ville.

Le retour vers le passé permet de constater que les peuples anciens avaient développé de nombreux modèles en fonction de la géographie, du climat ou de la population : villes en damier, villes linéaires, villes concentriques, villes étalées, villes plates, villes en collines etc…

Mais avec la mondialisation, **les modèles urbains se sont raréfiés**. La diversité s'est appauvrie au profit d'un modèle globalisé qui est souvent plaqué sur les quartiers historiques. C'est le quartier des affaires avec son *sky-line*, type New-York, Dubaï ou Shanghaï. Toute la question est de savoir si le modèle uniformisé d'une ville mondialisée continuera à se développer partout ou si on s'orientera à nouveau vers une pluralité des modèles, des formes d'urbanisme, d'architecture, d'habitat, de rapport à l'environnement.

---

[1] *Métropoles XXL en pays émergents, sous la direction de Dominique Lorrain, SciencesPo Les Presse, 2011*

Il y a un paradoxe de la prospective qui « *dénombre* » à l'infini des futurs comme s'ils procédaient d'évolutions mécaniques, pré-écrites en quelque sorte. Alors que la fonction du politique est de préparer un (ou des) futur (s) soumis aux choix des citoyens, puis de les mettre en œuvre. La question de savoir si ce futur des villes relèvera d'un modèle uniforme ou procédera de diversités voulues et assumées est une question profondément politique. C'est une question de choix et de volontés.

3. Dans le même temps, **l'aggravation des inégalités constatées partout dans les mégapoles du fait du mode de fonctionnement de l'économie mondialisée, tend à aggraver le phénomène de l'étalement urbain dans des banlieues informelles**, *bidonvillagisées*, destructurées, soumises à la précarité, à la violence urbaine et à l'insalubrité. Corollaire de ce phénomène : celui des quartiers ghettos de riches, communautarisés dans des enclos boboïsés**. La cassure sociale se traduit dans la pierre**. Si elle perdure et se renforce, cela risque d'aviver et de renforcer les affrontements sociaux, faute de mixité sociale, de solidarité et de « vivre ensemble ». D'autres scenarii sont bien sûr possibles. Et c'est encore une question de choix et de volonté politiques.

4. Pour prolonger les évolutions, il faut enfin **faire appel à la dimension temporelle.** Le passé des villes, les modèles urbains disponibles, les effets de la mondialisation et les cassures sociales conduisent à des modifications du processus de construction de la ville dont on peut présager les évolutions en fonction du temps. Ces processus dépendent de la vitesse de croissance des ensembles urbains, de l'intensité de l'accroissement de la démographie, des échanges et de l'efficacité des modèles économiques.

5. Seule restriction possible à la croissance inéluctable des villes monde**, la menace des « cygnes noirs »,** ces évènements totalement imprévisibles comme l'attentat du 11 septembre 2001 à New-York ou le tremblement de terre et le tsunami au Japon en 2011. Ces événements sont liés aux effets du changement climatique, aux pandémies sanitaires, aux catastrophes industrielles, à l'épuisement des ressources énergétiques fossiles, à la destruction de l'environnement naturel, aux limites des modèles de développement compétitifs. Pour autant, ces évènements, si terribles soient-ils dans leurs effets, ne modifient pas radicalement sur la durée les tendances identifiées au plan mondial.

En résumé, les villes du futur peuvent être, si l'on prolonge les courbes et si l'on extrapole à partir de l'existant :

- **de vastes nappes urbaines énergivores inadaptées pour faire face aux catastrophes de demain,** qui draineront l'essentiel de la population et qui occuperont de plus en plus d'espace aux dépens de la nature ;

- **des ensembles urbains sans limites,** sans cesse menacés de thromboses dans le fonctionnement des réseaux de transport avec d'immenses banlieues inorganisées où s'accumulera un monde de déshérités côtoyant quelques ghettos de riches ;

- **des quartiers mondialisés denses plaqués sur les vastes ensembles urbains,** comme autant de vitrines provocantes et arrogantes de l'égoïsme de quelques uns face au désespoir du plus grand nombre ;

- **des pôles de grandes villes en réseaux au sein des nappes urbaines** profitant des effets d'entraînement des villes mondes attirant à elles les capitaux et les talents ;

- **quelques petites villes de taille moyenne qui subsisteront difficilement,** voire disparaîtront, faute de populations et de ressources captées pour l'essentiel par les vastes métapoles.

Il ya là **des tendances lourdes** –ce qui n'est pas rien !

Mais **il n'y a rien d'inéluctable**.

Tout dépend une fois encore des **politiques** qui seront menées.

Mais il est temps maintenant de synthétiser les pistes que nous pouvons dégager pour le devenir de nos villes, pistes qui seront étayées et discutées dans les tomes 2 et 3 du présent rapport.

DES ÉVOLUTIONS INÉLUCTABLES ?

Ces évolutions sont sans doute déjà à l'œuvre de manière inéluctable dans toutes les villes du monde à un horizon 2030. Mais ce caractère inéluctable peut faire l'objet d'infléchissement –voire de modifications plus profondes– à un horizon 2050 si des options politiques sont engagées dès à présent dans le contexte des basculements en cours et des transitions engagées dans de nombreux domaines.

Quels sont les domaines dans lesquels des inflexions, mais aussi impulsions et « changements de cap » sont possibles ?

Les auditions auxquelles il a été procédé[1] **laissent entrevoir de larges pans de l'activité humaine sur lesquels le Politique peut intervenir :**

- la gouvernance des nappes urbaines et la participation des habitants aux décisions collectives ;

- la planification des réseaux ;

- la gestion des transitions ;

- le choix des modes de transport et de la localisation des activités ;

- la préservation de l'environnement ;

- la lutte contre la ségrégation sociale ;

- la maîtrise du foncier ;

- l'orientation des financements de la ville et l'engagement du secteur public.

1. la gouvernance des nappes urbaines et la participation des habitants aux décisions collectives

Devant l'avancée inexorable de la ville informelle des nappes urbaines et de leurs quartiers misérables, on constate souvent –trop souvent ?– une forme de fatalisme ; c'est le résultat d'un système de pouvoir en place, de modèle économique et financier mondial qui ne peut changer à court ou même à moyen terme. La conséquence en est que les centres mondialisés, pour échapper au magma urbain des quartiers de villes informels, ont tendance à se déplacer vers les périphéries des grandes agglomérations. C'est dans ces périphéries que se développent de plus en plus des « *gated communities* » lesquelles contribuent à l'accroissement de la ségrégation sociale.

---

[1] *Tome III, Débats*

Cette situation n'est pourtant pas inéluctable. La ville peut être autre chose que le jeu des marchés mondialisés. Elle peut retrouver du sens et s'inventer un projet. C'est tout l'enjeu de la gouvernance. Jusqu'en 2020, les villes vont continuer à se développer sur la base des tendances lourdes actuellement connues. Mais les politiques publiques peuvent modifier cette évolution à partir de 2030 si des décisions sont mises en œuvre dès maintenant dans le cadre de périodes de transition.

La question de la gouvernance s'inscrit dans l'espace entre le mouvement et l'inertie. Elle est en particulier sensible pour les communes périurbaines : un millier en Ile-de-France avec une population moyenne de 1.200 habitants par commune.

Il est clair qu'il est indispensable de mettre en place des instances démocratiques de gouvernance des entités urbaines ou aires urbaines considérées dans leur ensemble. Il est tout aussi clair que des pouvoirs locaux de rang inférieur sont indispensables et que l'une des questions est d'articuler les uns et les autres : la commune, le quartier, l'agglomération, l'aire urbaine agglomérée et, au-delà, le bassin de vie et d'habitat cohérent.

En terme de gouvernance, l'habitant reste rattaché à sa commune, ne serait-ce que par le registre de naissance mais **les villes du futur ne peuvent être de toute manière pensées qu'en fonction de leur fonctionnement institutionnel à venir.**

L'organisation des nappes urbaines autour des pôles secondaires dans le cadre de réseaux de villes permet aux entreprises d'apporter plus facilement des réponses techniques, car, outre des problèmes de gouvernance, au-delà d'une certaine dimension, la ville perd de son efficacité et la production économique de son efficience. Au niveau de la zone urbaine, il faut une réflexion globale menée dans le cadre d'une gouvernance adaptée. Mais **une gouvernance globale n'est pas nécessairement une gouvernance centralisée si les différents pôles s'équilibrent dans leurs tailles, dans leur attractivité et dans leurs fonctions.** Il faut surtout que les habitants se sentent bien là où ils ont choisi de vivre et de travailler.

Il est donc clair que de tels schémas vont de pair avec le concept d'une ville ou d'une agglomération multipolaire.

Derrière les invariants urbains –ou prétendus tels– **il y a toujours des politiques possibles. Il y a toujours la possibilité de choisir autre chose que le laisser-faire. Le rôle du politique reste essentiel pour maitriser l'urbain généralisé.** C'est pourquoi il est paradoxal de vouloir continuer à piloter les agglomérations à partir des communes alors que les politiques structurantes ne peuvent être décidées qu'au niveau de l'agglomération. Le résultat est que les citoyens sont de fait écartés des grands choix structurants parce que le projet municipal peut l'emporter sur le projet de la communauté alors que ces décisions relèvent incontestablement de la communauté.

2. La planification des réseaux

Les mégapoles mondiales vont construire dans les prochaines années un deuxième monde urbain avec l'arrivée dans les villes de deux milliards supplémentaires d'habitants. Aucune ville dans le monde n'est en réalité réellement parvenue à maîtriser le phénomène de la prolifération urbaine.

La croissance des villes dans le futur est en fait inéluctable. Mais entre les 17 millions d'habitants du Grand Paris et les 21 millions d'habitants de Mumbai, la situation n'est pas la même, en terme de densité comme en terme de vitesse de croissance des villes. Téhéran est passé en 30 ans de 4 à 14 millions d'habitants, mais en 30 ans, Paris n'a pratiquement pas gagné d'habitants.

Cette apparition de nappes urbaines n'est pas nécessairement une catastrophe si elle est accompagnée par la création d'infrastructures adaptées qui tiennent compte de la spécificité de chaque espace urbain. Dans une nappe urbaine, le plus important pour une autorité municipale, c'est de mettre en place le programme qui permettra dans le temps de réaliser les infrastructures de réseaux en commençant par les plus essentielles (assainissement, eau, transports etc…), notamment pour anticiper les nouveaux risques urbains.

Il faut noter que les réseaux étaient jusqu'à présent souvent construits et exploités dans les grandes villes par des entreprises placées en situation de monopole dans le cadre d'une délégation de puissance publique. **Les évolutions technologiques, mais aussi économiques dans le cadre des politiques généralisées de concurrence, conduisent à imaginer des solutions décentralisées de construction et de gestion des infrastructures** du fait de la présence de nouveaux prescripteurs (promoteurs, constructeurs, architectes, industriels…).

Améliorer les conditions de vie en milieu urbain dans les pays en développement : quel rôle pour ONU Habitat ?

Créé en 1978, ONU-Habitat (ou UN-Habitat en anglais) est **le programme des Nations Unies pour les établissements humains** et a pour but d'aider « *les citadins pauvres en transformant les villes pour en faire des lieux plus sûrs, plus sains et plus verts offrant davantage d'opportunité et où chacun peut vivre dans la dignité* »[1]. Cette volonté d'aider les populations pauvres des pays en développement à surmonter les problématiques liées à l'urbanisation est affirmée par la présence du siège de l'organisation à Nairobi, au Kenya. Devenu en 2001 un Programme des Nations Unies à part entière, ONU-Habitat est désormais dirigé par un conseil d'administration composé de 58 Etats qui en assurent le financement aux côtés d'autres institutions des Nations Unies et de la Banque Mondiale qui contribuent à certains projets.

Afin d'assurer au mieux ses missions, ONU-Habitat collabore avec des organisations à tous les niveaux (collectivités, multinationales, centres de recherches, ONG) en vue « *de construire, gérer, planifier et financer le développement urbain durable* »[2]. Cette forte collaboration permet à l'heure actuelle la mise en œuvre de plus de 90 programmes dans quelques 60 pays en voie de développement. Dans le cadre du Plan stratégique pour la période 2008-2013, ONU-Habitat s'est fixé quatre priorités : promouvoir un logement convenable pour tous, améliorer la gouvernance urbaine, réduire la pauvreté dans les villes, gérer la reconstruction après catastrophes. Pour y parvenir, ONU-Habitat mène des actions de formation dans le domaine de la gestion et de la prise de décision auprès des acteurs locaux afin que ces derniers soient en mesure de faire face aux problèmes économiques, sociaux, environnementaux qu'ils rencontrent. ONU-Habitat est également à l'origine du Réseau pour le développement urbain durable (SUD-Net) qui réfléchit à des stratégies susceptibles de minimiser l'empreinte écologique des villes.

A travers ces différentes actions, ONU-Habitat a réussi à mettre la lumière sur la problématique du logement en milieu urbain déshérité. Sa revue *Le Monde Urbain* ainsi que la création du *Forum urbain mondial* et de la *Journée mondiale de l'habitat* participent à la sensibilisation de l'opinion publique mondiale sur ce sujet.

C'est pourquoi ONU-Habitat doit plutôt être vu comme **un support technique à destination des pouvoirs publics locaux** : mise en place de formations, création de réseaux d'échanges scientifiques, d'outils d'évaluation. Ces outils sont primordiaux, surtout pour des pays qui sont dans l'incapacité de mener à bien des réflexions approfondies par manque de budget et de spécialistes. Néanmoins, il semble aujourd'hui urgent de **renforcer le rôle d'ONU-Habitat en lui donnant les moyens nécessaires lui permettant d'intervenir concrètement sur le terrain** avec le déblocage de fonds suffisants sans commune mesure avec ceux dont il dispose actuellement pour la réhabilitation de l'habitat précaire.

---

[1] *Brochure de présentation d'ONU-Habitat,* http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2673

[2] *Ibid.*

Ces nouveaux réseaux (par exemple de communication), en raison aussi de la multiplication des opérateurs, échappent aux formes traditionnelles de régulation publique. Le modèle économique où les actifs lourds étaient équilibrés par une tarification au volume est remis en question par l'arrivée de nouveaux entrants dont la contribution au fonctionnement des réseaux met en question leur pérennité.

Le financement des grandes infrastructures structurantes risque, de surcroît, d'être contraint à l'avenir par la montée de l'endettement des collectivités publiques. Le recours aux partenariats public-privé se développe de façon contrastée (on y a davantage recours aujourd'hui en France, moins en Grande-Bretagne). S'il peut, dans certaines conditions, apporter des solutions, il ne faut pas méconnaître qu'il a pour effet de faire payer sous forme de loyers aux générations suivantes ce qui n'est pas payé aujourd'hui.

Le financement de la ville –et particulièrement de ces nouvelles infrastructures– implique, dans la plupart des cas, le fait que, à côté de l'impôt et des redevances, la rente foncière soit mobilisée par ou au profit de la puissance publique : en Chine, elle intervient à hauteur de 45 % par le jeu d'une propriété du sol amoindrie permettant aux collectivités aménageuses de récupérer une large part de cette rente.

L'urbanisme consiste à faire la trame viaire et sanitaire d'une aire urbaine. C'est ce qu'ont fait les grandes villes européennes au XIXe siècle. C'est le rôle du cadastre, mais le parcellaire ne suffit pas pour structurer un ensemble urbain. La superposition des cartes de l'aire urbaine dans le temps permet d'identifier les leviers de structuration d'un ensemble informel dans une nappe urbaine.

C'est la réaction du mouvement hygiéniste du XIXème siècle qui est à l'origine de la séparation des fonctions dans la ville, en éloignant les industries des lieux d'habitation. L'automobile, le rôle de la construction après la première mondiale ont distendu ces fonctions qui restaient avant dans une certaine proximité du fait des déplacements qui continuaient à se faire à pied. C'est la diversité des fonctions qui fait la mixité sociale.

3. La gestion des transitions

La question des transitions incontournables se pose dès à présent compte tenu d'évolutions certaines :

- **démographiques** (par l'effet de l'élévation du niveau scolaire dans les villes du Sud) ;

- **énergétiques**, du fait de l'étalement urbain ;

- **économiques**, par les effets du renchérissement des produits faits en Chine ;

- **alimentaires** avec la nécessaire revalorisation du métier d'agriculteur.

C'est d'ailleurs parce que le phénomène urbain est actuellement dans une phase de transition que la ville est surtout ressentie à travers ses nuisances : bruit, pollution, congestion, etc. Elle est essentiellement le résultat d'un développement qui, jusqu'à présent, avait été surtout conçu par grands domaines sectorisés.

Pour traiter les transitions qui s'imposent afin de pouvoir orienter les villes d'après 2030, il faut en fait créer de nouvelles solidarités économiques et sociales sur la base des éléments constitutifs de la ville que sont l'eau, l'énergie et le foncier. Dans son fonctionnement actuel, la ville, du fait de ses fractures, produit de l'insécurité. L'intelligence collective permet d'inventer de nouvelles formes d'autonomie des villes autour de ces éléments constitutifs.

Pour autant **la ville est moins le problème que la solution car les avantages métropolitains sont en effet nombreux** : effets de taille, augmentation des échanges intellectuels, avantages des complexes portuaires. Mais les préoccupations environnementales vont conduire à remettre en cause certains flux de marchandises.

La réflexion doit se faire à l'échelle mondiale parce que ce qui se passe dans nos villes, voire dans nos quartiers, dépend aussi de ce qui se passe à l'autre bout du monde. Il faut penser à la fois le global et le local comme le montre le projet franco-vaudo-génevoix portant sur l'urbanisme de la région de Genève et traitant des déplacements domicile-travail, de la structure inter-territoires.

Faut-il une ville « dirigiste » ou une ville « libérale » ? Le foncier et l'infrastructure doivent pour la plus grande part relever de la partie publique, car il faut que le plus grand nombre d'habitants puisse accéder à des espaces publics. Le domaine public doit rester préservé et ne pas être cessible sauf exceptions et compensations. En revanche, la forme de la ville, ses modes de construction, son attractivité relèvent de la multiplicité des choix individuels. Mais le rôle de la gouvernance est de les orienter dans le sens du projet collectif.

Une ville, c'est un réseau d'infrastructures publiques, stable dans le temps, et d'évènements privés qui changent. Cette mixité entre puissance publique et initiatives des acteurs de la ville est la condition d'un développement maîtrisé.

Pour que cette gouvernance soit efficace, encore faut-il qu'elle échappe au clientélisme, à la corruption et aux lobbyes. En Syrie et en Egypte, les municipalités, qui sont –ou plutôt étaient- élues dans le cadre du parti unique, ont peu de pouvoir. Elles cherchent parfois à améliorer la situation, mais elles n'ont que peu de marges d'action et l'Etat ne s'occupe des banlieues que lorsqu'il y a des problèmes. C'est sans doute en Jordanie, à Amman, qu'il y a une réflexion sérieuse sur l'évolution de l'urbanisme ; le souverain éclairé a facilité la venue de consultants ; des infrastructures routières ont été créées et des terrains viabilisés. Dans d'autres pays, les

services urbains et les infrastructures ne sont réalisées qu'en échange d'une forme d'allégeance politique des habitants.

4. Mixité sociale et fonctionnelle : sortir du ghetto et des zonages

Dans les aires urbaines du futur on doit souhaiter que toutes les fonctions soient mélangées. Il faut rompre avec le modèle souvent hérité des XIX^{e} et XX^{e} siècles se traduisant par l'affectation d'une fonction à chaque espace, qu'il s'agisse d'une fonction dominante ou exclusive de toute autre. Aussi bien pour des raisons de mixité sociale que pour des raisons fonctionnelles, car **c'est la diversité des activités qui va attirer les habitants de diverses origines, de différents métiers, de différentes cultures et, in fine, apporter créativité et innovation rendant une aire urbaine attractive.**

Certaines d'activités, comme l'artisanat ou comme le commerce, peuvent se réintroduire dans le centre des villes au moment où le modèle des hypermarchés atteint ses limites ; d'autres, à l'inverse, d'ordre industriel, resteront à l'écart des zones denses. Pour les activités tertiaires qui peuvent être indifféremment localisées, de nouvelles formes d'organisation du travail peuvent apparaître avec la révolution numérique comme des hôtels ou des centres de travail intelligents où les salariés d'entreprises différentes peuvent non seulement y installer provisoirement leurs outils numériques, mais aussi échanger humainement. Ce sont de nouveaux lieux de convivialité adaptés à l'ère numérique ; ils transforment les modes de transport, facilitent la garde des enfants.

L'alternative à l'étalement urbain, qui engendre une consommation excessive d'espace et induit de nombreux coûts, est clairement la densification de la ville sur la ville. Cela passe par la maîtrise du foncier. Quant aux difficultés à introduire de la mixité fonctionnelle dans les espaces urbains, elles tiennent pour une large part aux contradictions dans l'usage des espaces publics, les flux routiers par exemple faisant pression sur cet espace. Mais la mixité fonctionnelle doit aller de pair avec la mixité sociale si souhaitée et si difficile à mettre en œuvre maintenant.

Les hypermarchés périphériques des zones commerciales sont des prédateurs du commerce de centre ville. C'est une spécialité française. Mais il serait possible de **réintroduire une certaine diversité fonctionnelle en introduisant des espaces culturels ou sportifs dans les zones commerciales. Il faut mettre du gratuit ou du quasi-gratuit –comme des bibliothèques– à côté du marchand. Une ville, c'est un réseau d'infrastructures publiques, stable dans le temps, et des évènements privés qui changent**.

Dans les territoires complexes de la ville moderne, le périurbain n'existe pas. Les territoires autour des centres deviennent des mosaïques où s'installent la pauvreté, des populations vieillissantes exclues des services à la personne, des couches sociales qui vivent juste au-dessus des minimas sociaux. La cohérence urbanistique des villes en réseau sera trouvée dans une approche globale qui intègre la mixité sociale. La

question est posée de savoir quels seront les efforts de solidarité nécessaires dans le cadre des futures mégalopoles. Pour éviter que les ghettos de riches ne créent des ghettos de pauvres, pour éviter que les banlieues informelles ne soient le terreau des futures violences urbaines, la ville doit replacer le « *vivre ensemble* » au centre de la réflexion politique et urbanistique. Faire la ville, c'est vivre ensemble.

Cela appelle d'abord **des choix politiques forts en matière de lutte contre les inégalités.** Il est vain d'appeler à la résorption des bidonvilles, à la mixité sociale et de discourir sur les futures villes harmonieuses si l'on ne met pas la solidarité à l'ordre du jour. Le meilleur urbanisme du monde ne dispensera en rien la nécessité d'affecter une part importante des ressources financières disponibles aux quartiers pauvres et donc aux êtres humains qui vivent dans la pauvreté.

La mixité sociale dans les villes sera, de surcroît, le fruit de politiques volontaristes faisant le choix –par des lois, des règles, des contrats, des dispositifs financiers– de favoriser l'implantation de logements sociaux, de logements d'insertion, de logements de transition entre le bidonville et l'habitat dit « ordinaire » dans un vaste éventail de sites à l'intérieur de la *« nappe urbaine* » - idéalement sur tous les sites.

Mais cela ne suffit pas, ne suffira pas. **L'idée même de déplacer, en quelque sorte, les populations des bidonvilles pour qu'elles essaiment dans l'ensemble de la ville est une abstraction**. Les choses ne se passent pas globalement ainsi, même si elles se passent ainsi pour un certain nombre –pas la majorité– des habitants des quartiers pauvres qui bénéficient de l'ascenseur social, quand il existe.

Ces quartiers, **il faut donc en même temps, les rénover eux-mêmes, par eux-mêmes, sur eux-mêmes. Contrairement aux visions simplistes ou misérabilistes, ils se caractérisent par des réseaux de sociabilité complexes. Il y a aussi, là,** une **urbanité, qui coexiste avec la misère**. Il y a donc une tâche considérable à mener à l'intérieur : faire les réseaux indispensables pour des raisons sanitaires et l'accès aux ressources vitales : assainissement, électricité, eau, voirie, câble, etc. ; rénover l'habitat par des démarches visant, selon les cas la réhabilitation ou la reconstruction sur place ; organiser des services publics, des espaces publics, développer la démocratie et la participation, etc.

Pour sortir des ghettos et de la ségrégation sociale, il faut donc indissociablement agir au niveau de chaque quartier pauvre et au niveau de l'aire urbaine et promouvoir la mixité.

Encore un mot sur la mixité. Même si les lois et les règlements l'imposent à juste titre (pensons à la loi SRU en France), il est illusoire de croire que l'on pourrait se contenter de simplement **décréter** la mixité.

Tant que les logements sociaux étaient assimilés dans l'esprit public à des tours et à des barres ou à des logements connotés comme étant visiblement

des logements sociaux, il pouvait paraître difficile d'imposer dans chaque partie de l'aire urbaine un pourcentage de logements sociaux déterminés. Mais dès lors –et c'est une évolution notable dans nombre de pays- que les logements sociaux sont des logements de qualité **comme les autres**, ne donnant donc pas lieu par leur configuration même, à une quelconque stigmatisation, la mise en œuvre de la mixité sociale est beaucoup plus aisée. Mais la mixité des populations et du bâti peut rester malgré tout une vue abstraite si on n'appréhende pas simultanément la question de la mixité fonctionnelle.

Nous l'avons dit : nous avons hérité des XIX^e^ et XX^e^ siècles dans nombre de pays de villes fonctionnellement fractionnées : centre ville patrimonial, zones périphériques vouées au seul habitat, qu'il soit vertical (barres et tours) ou horizontal (nappes pavillonnaires) ; entrées de villes vouées au commerce ; parc d'activités voués aux entreprises ; campus universitaires voués à l'enseignement ou à la recherche ; parcs de loisirs voués aux divertissements, etc.

Quelles que soient les justifications de ce zonage – lié notamment à l'idéologie du tout automobile -, il est clair que la ville du futur devra revenir sur ces autres ségrégations, les ségrégations fonctionnelles.

On voit en effet que **le modèle du zonage fonctionnel est en crise**. Les zones vouées quasi exclusivement à l'habitat manquent d'éléments forts créateurs d'urbanité ; les hypermarchés connaissent leurs limites et l'on revient à des commerces de centre ville ou de quartiers ; les campus universitaires paraissent lointains et isolés et on s'emploie à les rapatrier dans la ville ; à l'heure de l'Internet, de la télématique et de la montée du tertiaire et des services, les raisons qui incitaient à assigner des zones spécifiques, loin de la cité, aux entreprises ne sont plus pertinentes –ou plutôt elles ne le sont plus dans nombre d'activités.

En résumé la ville de demain sera faite indissociablement de mixité sociale et de mixité fonctionnelle.

5. Le choix des modes de transport et de localisation des activités

La question de la densité urbaine est essentielle. Mais il faut distinguer densité et intensité, l'intensité permettant un accès à plus de services et de potentialités. Certaines études récentes montrent que la densité ne serait pas dans tous les cas la meilleure réponse en terme d'environnement. La ville moyennement dense du type « *faubourg* » serait selon ces études le modèle le plus adéquat pour éviter en particulier les déplacements réguliers des urbains vers la nature.

Mais il faut être prudent. **La densité présente deux avantages incontestables : elle réduit la consommation d'espace et aussi d'énergie, alors que le mitage accroît les coûts de déplacement**. Il faut aussi ajouter que la densité peut (et doit) aller de pair avec parcs, coupures vertes et jardins. On peut sur un espace donné marier de fortes densités avec des espaces publics conséquents voués au sport, aux parcs, à la verdure. C'est au total plus pertinent qu'un urbanisme lâche, relativement peu dense, dépensier en espaces et faible en urbanité (au sens de la vie sociale urbaine).

L'urbanisme du possible consiste d'abord à **redonner la priorité au transport collectif dans les villes et en limite des villes, là où le phénomène de l'étalement urbain est le plus sensible**.

6. La préservation de l'environnement

La mégapole et les nappes urbaines sont a priori antinomiques avec une politique de préservation de l'environnement, avec le défi du changement climatique ou de la préservation des biotopes. Mais comme il est illusoire à échelle humaine de réduire drastiquement la taille des mégapoles, il faut donc les réformer, les faire évoluer dans deux directions :

- d'abord **mettre en place tous les dispositifs internes favorables en terme de protection de l'environnement**, qu'il s'agisse d'assainissement, d'économie, d'énergie, de retraitement des déchets, de choix des matériaux pour la construction et les travaux publics, etc… ;

- en second lieu, **il faut recréer des coupures vertes conséquentes (parcs, jardins, espaces sportifs) dans toutes les parties des mégapoles** et faire que cela soit l'un des facteurs essentiels de la restructuration et de la structuration future de ces mégapoles.

En résumé, l'écologie sera une démarche intrinsèque et extrinsèque, impliquant aussi bien les comportements les plus quotidiens que la configuration urbaine, pariant sur la mixité entre habitat dense et vastes espaces verts.

Ce qui est le plus frappant dans les dernières décennies, c'est **la brutalité de la mutation qui, en trois générations, a fait basculer les populations du rural à l'urbain**. Avant de pouvoir gérer écologiquement cette mutation, il faut d'abord pouvoir gérer politiquement ces nouvelles aires

urbaines. Il faut aussi tenir compte du fait que, dans l'extrême pauvreté des villes du Sud, les modèles perfectionnistes à l'européenne ne fonctionnent pas.

De plus **l'approvisionnement des nappes urbaines est énergivore**. Il faudrait annexer, entre les pôles urbanisés, des lambeaux de champs ou de zones maraichères qui subsistent et des réserves forestières. En matière d'énergie, il faut réduire le plus possible la consommation des énergies fossiles par le recours aux énergies renouvelables : miniaturiser et disperser les lieux de production est désormais possible avec les outils de maîtrise informatique des réseaux, notamment en matière d'électricité.

Des mesures sont possibles pour préparer l'avenir des villes au-delà de la génération actuelle :

- **en matière de nourriture**, par exemple avec la constitution de coopératives agricoles à proximité des villes, la création de sociétés civiles d'intérêt collectif (SCIC), la réserve de terres agricoles pour la production alimentaire grâce à un statut sécurisant le retour à la production agricole de parcelles préservées.

- **en matière d'énergie** par sa redistribution à l'échelle locale entre les producteurs excédentaires et les demandeurs sous toutes les formes disponibles dans une ville : géothermie, biomasse, vent, solaire, chaleur des eaux usées etc…

CONCLUSION

VILLES DU FUTUR, FUTUR DES VILLES,

25 PISTES POUR L'AVENIR DES VILLES DU MONDE

25 PISTES POUR L'AVENIR DES VILLES DU MONDE

1. Dès lors que certaines conditions sont remplies, la ville dense présente un « bilan carbone » plus positif que la ville étalée. Elle est plus écologique. La ville de Barcelone loge une population supérieure à celle d'Atlanta tout en occupant une surface 26 fois plus faible et en utilisant 10 fois moins d'énergie pour les transports. Les villes denses permettent des modes de vie urbains à haut niveau de services –habitat, commerce, santé, formation, culture, loisirs– auxquels chaque citoyen a droit. L'urbanité est liée à la densité, même si la densité ne suffit pas à créer l'urbanité. Il revient aux acteurs de la ville, aux décideurs, aux urbanistes et architectes de réinventer les nouvelles densités urbaines qui sont le contraire des « prêt à penser » qui assimilent la ville dense à ville oppressante ou anxiogène, et en font une métonymie du mal de vivre.

2. Le développement des métropoles, mégapoles, gigapoles et nappes urbaines rend très difficile la réponse aux enjeux humains, urbains et écologiques. D'autres aménagements du territoire, d'autres organisations, sont, à l'évidence, préférables et nécessaires. Ils sont fondés sur une maîtrise du développement des aires urbaines et, parallèlement, sur de nouveaux scenarii privilégiant les villes en réseaux, en grappes et constellation -autrement dit, un maillage de l'espace par des aires urbaines diversifiées dans leurs tailles et leurs configurations, reliées entre elles offrant des alternatives structurées au développement en nappes proliférantes s'étendant indéfiniment. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication joueront un rôle accru dans le fonctionnement des réseaux, la participation des habitants à ces réseaux. Ils seront habitants d'une ville, usagers d'une autre ou de plusieurs autres, et acteurs de nombre de réseaux virtuels, les uns et les autres interagissant dans la vie pratique, les relations humaines, l'expression des projets et le sentiment d'appartenance à plusieurs cités et à plusieurs sphères de la citoyenneté corrélées ou non les unes avec les autres.

3. La maîtrise du développement urbain est de surcroît nécessaire eu égard à l'importance de maintenir –dans un certain nombre de pays– des terres affectées à d'autres usages, et d'abord à l'agriculture. En France, le développement urbain (et le développement corrélatif de services et infrastructures) se traduit par la perte en surface agricole de l'équivalent d'un département tous les sept ans. La question de la maîtrise des évolutions foncières est, dans tous les cas, dirimante.

4. Même si les préconisations exposées ci-dessus sont mises en œuvre, les mégapoles et grandes villes resteront, à l'évidence, très prégnantes dans l'univers urbain du XXIe siècle. Plusieurs conséquences doivent en être citées. D'abord la polycentralité ou le concept de ville multipolaire. Plus l'espace urbain est ample, moins le modèle concentrique est pertinent. Plus apparaît la nécessité d'organiser la nappe autour d'une pluralité de centralités, chacune spécifique, organisées en réseau.

5. Avant même que de parler de mixité sociale ou urbaine, la gestion des quartiers d'habitat précaire, ou bidonvilles se pose. Les nombreux exemples étudiés dans ce rapport montrent que l'éradication n'est jamais la solution. La solution passe par a) l'affectation de moyens conséquents à la rénovation (réfection, ré urbanisation) de ces quartiers, b) la mise en place des réseaux structurants (voirie, assainissement, eau, électricité, transports), c) la reconquête de l'habitat, d) des instances démocratiques, e) le désenclavement.

6. Dans les nappes urbaines plus encore qu'ailleurs s'impose la nécessité d'une démarche écologique intrinsèque : transports, matériaux de construction, récupération, recyclage. S'imposent aussi les stratégies d'aménagements complémentaires fondées sur plus de densité ici, la création de coupures vertes là –ces objectifs n'étant justement pas contradictoires.

7. Les techniques de la construction et la conception de l'habitat sont décisives en matière d'économie d'énergie. Il est aujourd'hui possible de construire des maisons et des locaux qui, non seulement produisent autant d'énergie qu'ils en consomment, mais, de surcroît, produisent plus d'énergie qu'ils en consomment (bâtiments à énergie positive). La multiplication de ce dernier type de bâtiments apparaît comme une piste pour non seulement réduire les émissions de carbone des grandes villes mais aussi compenser la surconsommation induite par l'immobilier existant dont la rénovation durable prendra des décennies. Il y a là un extraordinaire gisement d'activité et d'emploi. Le problème principal tient à l'ingénierie financière permettant d'injecter à long et à moyen terme des crédits très conséquents pour financer les considérables économies à long terme que ces transformations induiront. La question n'est pas seulement une question d'ingénierie. Elle est d'abord -comme toujours– une question de choix politiques.

8. La mixité sociale est partout souhaitable. C'est elle qui constitue la ville comme partage, brassage –la ville comme lieu de l'urbanité. Il est patent que les logiques de la ville proliférante produisent le contraire de cette mixité sociale (et induisent la juxtaposition de ghettos ou de ségrégations). Seule la volonté politique peut y contribuer par différents moyens : lois, plans, contrats, financement.

9. La mixité sociale doit aller de pair avec la mixité fonctionnelle et inversement. Si les politiques publiques sont indispensables à la mise en œuvre de la mixité sociale, la mixité fonctionnelle –allant de pair avec la multi-polarité des villes– est également indispensable car elle permet de rompre avec toutes les assignations à résidence sectorielle et de reconstituer, -ou de constituer– la ville par la mise en œuvre d'une pluralité de fonctions au sein de chaque partie de l'aire urbaine.

10. Partout, la qualité de l'habitat –et de tous les habitats– est un facteur dirimant pour le bien être des habitants et la mixité sociale. L'habitat social doit être un habitat durable et de qualité. Cet objectif ne peut être atteint sans une mobilisation considérable de moyens financiers. Ce qui renvoie une fois encore aux choix politiques.

11. Partout les modes de transports collectifs modernes (tramways, métros) sont la seule alternative humaine, écologique et urbaine aux embolies engendrées par le tout-automobile dans les centres villes. Cet objectif prioritaire ne justifie cependant pas que la voiture est condamnée. François Ascher a montré qu'elle est irremplaçable pour certains usages et dans certaines configurations spatiales. L'objectif doit être l'articulation optimale entre les différents modes de transport.

12. Il en va de même en termes de logistique. L'approvisionnement des grandes villes implique désormais des « chaînes » articulant plusieurs modalités complémentaires et coordonnées d'apport et d'accès des différents secteurs de l'aire urbaine et du centre ville.

13. La mondialisation des formes urbaines est un phénomène de grande ampleur. Il présente des aspects positifs –et notamment le fait que chaque continent, voire chaque pays, peut se voir doté des structures urbaines perçues comme valorisantes. Cette modernisation est cependant très marquée socialement. Les sites représentatifs de l'urbanisme mondialisé ont pratiquement toujours comme caractéristique d'être voués aux classes aisées de la population.

14. Il est donc essentiel de promouvoir au-delà de cette mondialisation la diversité urbaine, architecturale, et donc culturelle, des villes du monde. C'est un enjeu fort : mondialisation en doit pas signifier –dans ce domaine pas plus qu'en aucun autre– uniformisation.

15. La question des transitions entre ville et non ville est un enjeu considérable. Seules des logiques de mixités structurelles peuvent permettre de reconquérir les espaces voués à une seule fonction (habitat, commerce, activité). Cela passe nécessairement par des programmes étalés dans le temps visant à réintroduire progressivement les différentes fonctions (on ne peut pas, par exemple, commencer l'introduction de l'habitat dans un espace aujourd'hui exclusivement voué aux grandes surfaces commerciales ; une stratégie progressive, inscrite dans le temps, intégrant la modification des voiries, des espaces, des enseignes et, peu à peu, des fonctions permettra de reconquérir et de recréer une véritable urbanité au sein de ces espaces).

16. Même s'ils sont inspirés par de louables intentions, les zonages produisent toujours des effets ségrégatifs. Il est néanmoins non seulement positif mais indispensable d'apporter d'avantage de moyens là où les difficultés sont les plus grandes (ce qu'on a appelé la discrimination positive). Mais l'erreur a souvent consisté –consiste encore– à croire que cela passe nécessairement par le zonage, autrement dit qu'il faut créer des zones étanches (ou qui le deviennent vite, même si ce n'est pas –ce n'est jamais– l'intention de départ pour mettre en œuvre des politiques plus justes visant à compenser les handicaps que connaissent certains quartiers ou certaines populations.

17. La maîtrise du foncier est une question clé dans l'avenir des villes et présuppose une puissance publique forte, dotée d'une vision d'aménagement. Il s'agira notamment mais non exclusivement de densifier les parties relativement peu denses correspondant souvent à des secteurs assez éloignés du centre (encore que l'on assiste à des phénomènes de densification et de désertification de certains centres : les situations sont donc effectivement diverses) afin d'éviter que croissance démographique ne rime systématiquement avec étalement urbain. La densité moyenne en ville centre est souvent double voire triple de celle observée dans les quartiers éloignés ou relativement éloignés des centres ce qui démontre que de substantifiques gains peuvent être faits pour densifier ces quartiers. Mais une telle stratégie n'a de sens que si elle va de pair avec deux autres stratégies complémentaires a) la ville polycentrique et multipolaire, b) des mixités fondamentales et sociales. Sans ces mutations le projet de densification de banlieues en difficulté –et qui resteraient ce qu'elles sont– n'aurait pas de sens.

18. Des instances de gouvernance démocratique des ensembles urbains agglomérés ayant en charge la totalité de l'agglomération sont partout indispensables. Toutes les décisions structurantes en matière d'aménagement (mais aussi –souvent– en matière de fiscalité ou d'affectation des moyens aux dépenses) sont prises au niveau de l'agglomération (ou de l'ensemble urbain dense d'un seul tenant). La démocratie est indispensable à ce niveau. Elle permet aux citoyens de se prononcer sur des politiques d'agglomération. L'Internet jouera un rôle croissant dans les formes d'expression de la citoyenneté et la participation démocratique, au niveau de l'agglomération comme au-delà et en deçà (voir ci-dessous).

19. La question de la gouvernance démocratique peut même au-delà des limites du tissu urbain aggloméré en termes de bassin de vie, de travail, d'activités, les habitants des petites et moyennes villes situées dans le même bassin de vie (la « zone d'attraction ») de l'agglomération constituer en fait une entité cohérente du « vivre ensemble ». Cela va de pair avec le fait qu'un nombre accru d'humains sont usagers de plusieurs villes, qu'il s'agisse d'ailleurs de villes situées dans le même bassin de vie, dans le même réseau de ville, ou au-delà. La ville où l'on habite n'est pas forcément celle où l'on vit le plus longtemps, celle dont on est prioritairement l'usager. La question se pose donc de la participation à la gouvernance ou au moins de la consultation des usagers des villes. Les usagers de plusieurs villes fréquentent des modes de transports qui se développent considérablement. Les équipements d'échanges entre transports, qu'ils soient modaux (gares des trains et des métros, aéroports) ou multimodaux jouent –et joueront– un rôle toujours plus crucial. Autour d'eux se développent et se développeront davantage des polarités urbaines et des pôles d'urbanité intégrant commerces, services, entreprises, habitats, etc. Renouant avec d'anciennes traditions, de nouvelles configurations urbaines appelées à se développer se multiplieront autour des nœuds de transport.

20. Dans les mégapoles, métropoles et agglomérations, la gouvernance doit être à la fois globale et sectorielle. L'existence de pouvoirs démocratiques locaux au niveau des quartiers, communes, arrondissements est bien sûr indispensable. La question fondamentale est celle de l'articulation entre pouvoirs locaux et pouvoir d'agglomération en termes de prérogatives et de compétences, mais aussi de participation des citoyens aux décisions et à leur préparation.

21. Les politiques urbaines pertinentes pour les métropoles et mégapoles sont le fruit de la coordination des acteurs publics locaux, responsabilisés et investis de réelles prérogatives, et des acteurs publics nationaux. Les approches exclusivement bottom-up et top down n'ont que partiellement réussi, démontrant la nécessité d'une interaction plus nourrie et fructueuse entre les différentes parties en présence. L'intérêt métropolitain se construit dans la concertation et la conciliation de points de vues parfois divergents et non dans la mise en place d'une ligne directrice imposée d'en haut ou en vertu des prétendus bienfaits d'un laissez-faire généralisé.

22. La ville est à la fois le fruit de décisions relevant des pouvoirs publics et des initiatives prises par d'innombrables acteurs privés. Il est vain d'opposer la ville dirigiste à la ville de la prolifération. Sans dessein, dessin, plan, perspective, projet, il est vain d'espérer trouver une solution aux défis auxquels les villes sont confrontées. A rebours, sans liberté d'entreprendre, de construire, de créer, d'imaginer, de prendre des initiatives, la ville se meurt dans la bureaucratie. Toute la question est donc celle de l'articulation entre ce qui relève de la puissance publique (gestion des sols, projets d'urbanisme, réseaux, règles conditionnant le « vivre ensemble » - et d'abord citoyenneté et démocratie) et ce qui relève des initiatives privées. L'essor d'initiatives et de financements privés s'est en particulier traduit par le développement de quartiers hypersécurisés fermés sur eux-mêmes. La création de ghettos de riches entraîne inéluctablement la création ou le développement de ghettos de pauvres. Livrée à elle-même, la seule loi de la finance et de la spéculation foncière et immobilière produit de la ségrégation. Cet état de choses a des effets, au total, négatifs y compris en termes de sécurité, dès lors qu'on raisonne globalement. Il démontre le rôle essentiel de la puissance publique pour garantir d'intérêt général.

23. La question financière est essentielle. Le devenir des villes du monde tel qu'ici dessiné requiert des moyens financiers considérables. Si l'on s'en tient aux ressources locales, c'est un fait pratiquement général qu'il existe de grandes disparités entre les ressources des collectivités locales gestionnaires des ensembles urbains et leurs charges. Ici, les ressources fiscales sont faibles et les besoins immenses. Là, les ressources fiscales sont fortes alors que les charges sont moindres, ou moins dirimantes. La péréquation est donc une ardente nécessité : péréquation horizontale, entre collectivités, ou verticale par l'action redistributive au niveau de l'Etat. Nous verrons ci-dessous que cette redistribution doit aussi être mise en œuvre au plan mondial.

24. Le financement des évolutions urbaines relevant à la fois de la puissance publique et des acteurs privés, la coopération, la complémentarité entre les uns et les autres est une nécessité. Encore faut-il veiller à ce que le recours par la puissance publique aux financements privés ne se retourne pas contre l'intérêt général. C'est ainsi qu'il est indispensable de maîtriser les taux d'endettement. Il ne serait pas crédible de continuer à prôner autant qu'on le fait le développement durable si, en termes financiers, on faisait payer à nos enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants au prix fort les décisions d'aujourd'hui. Ce serait le contraire du développement durable. A cette aune, il apparaît qu'il n'existe pas de solution intrinsèque pour financer les évolutions nécessaires dans nombre de villes et mégapoles du sud de la planète. Des ressources doivent donc être mises en œuvre au niveau des Etats, des organisations régionales et mondiales si l'on veut éviter que demain plus encore qu'aujourd'hui trop d'humains survivent dans la misère au pied des buildings du quatrième type.

25. La question des moyens est évidemment fondamentale, nous l'avons dit. Autant que l'alimentation, la santé ou l'écologie –les sujets sont d'ailleurs liés–, les politiques urbaines doivent devenir un enjeu mondial. Il faut donc que l'ONU se dote, au-delà de ce qu'est aujourd'hui UN-Habitat d'une agence opérationnelle dotée de moyens conséquents. La question se pose aussi, on l'a vu, au niveau des continents (organisations régionales) et des Etats. L'ambitieuse politique visant à reconquérir des conditions de vie dignes pour les habitants des villes –car la nouvelle urbanité passe d'abord par là –suppose qu'on s'en donne les moyens. Il est bien de façonner l'architecture du XXIe siècle. Mais cela restera dérisoire si le phénomène urbain et le sort des milliards d'humains qui y vivent, tout particulièrement au sein des pays du Sud et des pays émergents, ne suscite pas la très forte mobilisation financière qui est indispensable pour effectuer les transformations et mutations que nécessite aujourd'hui le mieux-être de ces habitants dont beaucoup vivent dans des conditions indignes de notre époque. Il n'est pas de solution hors de la solidarité –et de la justice– au plan des nations, des continents et au plan mondial. Cela suppose que les politiques s'orientent vers des choix de moyen et long termes, inscrits dans le temps, au moyen de programmations sur le moyen terme. Le temps de la ville est long. Beaucoup plus que celui des échéances politiques. Raison de plus pour voir loin. Faute d'une action de longue haleine, déterminée et tenace, on ne changera pas les choses –alors que l'enjeu est majeur pour le devenir de notre planète et de celles et ceux qui y vivent.

ANNEXES

PROPOSITION DE LOI DE JEAN-PIERRE SUEUR RELATIVE À L'AMÉLIORATION DES QUALITÉS URBAINES, ARCHITECTURALES ET PAYSAGÈRES DES ENTRÉES DE VILLES (26 OCTOBRE 2009)

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI DE JEAN-PIERRE SUEUR

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les « entrées de villes » constituent depuis cinquante ans un véritable sinistre urbanistique. Partout, aux entrées de toutes les agglomérations urbaines, on retrouve les mêmes bâtiments, les mêmes parkings, les mêmes enseignes, les mêmes cubes, les mêmes parallélépipèdes. Partout, l'architecture est devenue enseigne et on a posé dans l'espace des séries d'objets préformatés. Alors que les centres anciens, patrimoniaux, donnent lieu à un regain d'intérêt et à de nombreuses restaurations, il semble qu'on ait choisi de délaisser les entrées de villes qui étaient jadis l'objet de maintes attentions. Or la ville est un tout. On ne voit pas pourquoi la beauté, la convivialité et l'urbanité ne seraient réservées qu'à certains espaces urbains cependant que d'autres seraient voués à la médiocre accumulation d'objets disparates.

Ajoutons que les entrées de villes sont l'un des avatars des configurations urbaines qui se sont développées durant la seconde moitié du XX^{e} siècle. Le développement de la grande industrie a suscité l'afflux d'habitants vers les villes. Il fallait loger ces habitants : la grande industrie a eu pour corollaire les grands ensembles. Il fallait les nourrir et répondre aux défis de la société de consommation : les grandes surfaces se sont développées avec les grands ensembles.

Peu à peu la ville s'est - davantage que par le passé - sectorisée en espaces voués chacun, pour l'essentiel, à une seule fonction. À côté du centre patrimonial se sont développés les faubourgs et les quartiers de grands ensembles ou les quartiers pavillonnaires voués à l'habitat, les entrées de villes vouées exclusivement au commerce, les campus universitaires voués à l'université et à la recherche, les parcs d'activité, les parcs de loisirs, les technopoles, etc.

L'enjeu aujourd'hui est de déterminer un projet pour la ville du futur et de définir les moyens pour aller vers ce projet en partant de l'existant.

On peut, à cet égard, souhaiter que la ville du futur soit, à un double titre, celle de la mixité.

La mixité sociale, bien sûr. La ville est le lieu du partage, du « vivre ensemble ». Chaque habitant de la ville a vocation à être usager de tous les espaces de la ville. Cette évolution est d'ailleurs confortée par l'essor que connaissent les modes de transport collectif modernes.

La mixité sociale, mais aussi - et en même temps - la mixité fonctionnelle. Il faut rompre avec l'idée selon laquelle chaque espace urbain serait voué à une seule fonction et donc, s'agissant des entrées de villes, avec l'idée selon laquelle celles-ci seraient vouées quasi exclusivement au commerce cependant que dans d'autres espaces urbains le commerce se ferait de plus en plus rare.

Ces considérations préliminaires étant faites, force est de constater que depuis janvier 1998, date de la publication du rapport « Demain la ville », l'état des entrées de villes n'a pas évolué de manière significative et qu'aucune réforme d'envergure n'a été mise en oeuvre pour tenter de remédier en profondeur à cet état de choses.

Rappelons à titre liminaire que s'il n'existe pas de législation dédiée en tant que telle aux entrées de villes, deux types de législation, au moins, s'appliquent aux entrées de villes : le code de l'environnement et le code de l'urbanisme.

Le code l'environnement n'a été modifié, en 1995, que pour introduire la procédure de déclaration préalable auprès du maire ou du préfet pour l'installation ou le remplacement de tous dispositifs de publicité extérieure et en 2006 pour autoriser la publicité sur les bâches lors de travaux de restauration sur les monuments historiques. Le code de l'urbanisme a été complété en 1995 pour prévoir un mécanisme de préservation des terrains situés le long des routes et autoroutes.

Enfin en 2008, la taxation communale de la publicité extérieure a été réformée et une taxe unique sur les emplacements fixes a été instaurée. Les taux de cette taxe peuvent être majorés en fonction de la population du territoire concerné. Son assiette a été étendue aux préenseignes et au mobilier urbain.

Il a fallu attendre l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement (dit Grenelle II) en 2009 pour qu'une refonte globale du régime de la publicité extérieure, datant de 1979, à laquelle on peut imputer une partie du caractère inesthétique des entrées de villes, soit engagée, à l'initiative du Sénat. Cette réforme, qui n'est pas encore définitive, prévoit d'interdire la publicité hors agglomération, de supprimer les préenseignes dérogatoires, d'encadrer strictement les dispositifs publicitaires lumineux ou encore de créer des zones de tranquillité dans lesquelles toute publicité peut être interdite, notamment aux abords des écoles.

La présente proposition de loi entend traiter globalement des questions urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes.

Dans cette perspective, l'**article 1er** modifie le code de l'urbanisme :

- il prévoit que les documents d'urbanisme prévus par ce code assurent la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes ;

- il complète les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales ; ces documents d'urbanisme comporteront d'ici le 1er janvier 2012 des plans d'aménagement des entrées de villes et définiront le périmètre des entrées de villes tout en prenant en compte la souplesse nécessaire à l'appréhension locale d'un phénomène multiforme ; ils pourront aussi utilement servir aux Commissions Départementales d'Aménagement Commercial amenées, le cas échéant, à statuer sur l'opportunité d'une implantation.

Ces plans précisent l'affectation des sols dans les entrées de villes, en réservant au moins un tiers des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative et au moins 20 % du périmètre des entrées de villes aux espaces verts. Les espaces verts ainsi créés auront une certaine taille, ce qui permettra d'éviter le mitage des zones concernées. De plus, ces plans limiteront à 60 % des surfaces commerciales incluses dans le périmètre des entrées de villes les aires de stationnement.

Il est également prévu que la reconstruction ou l'aménagement des bâtiments commerciaux et des aires de stationnement sera l'occasion d'un changement de destination afin d'atteindre les objectifs de diversification des entrées de villes ci-dessus énumérés fixés par les plans d'aménagement.

De surcroît, ces plans ont une forte ambition architecturale. Il est indispensable d'en finir avec « l'architecture-enseigne » qui défigure les entrées de villes et se caractérise par l'implantation sur l'ensemble du territoire de « boîtes commerciales » identiques pour une même enseigne (code couleur, inclinaison de toiture, etc.) propre à une marque sans aucune adaptation aux particularités architecturales locales, afin d'être facilement identifiable. Les plans d'aménagement des entrées de villes détermineront donc les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant. Dans cette perspective, ils soumettront les constructions nouvelles ou les reconstructions à un concours d'architecture dont l'organisation est confiée à un jury dont la composition est fixée par décret.

Enfin, ces plans d'aménagement des entrées de villes définiront les caractéristiques des voies urbaines qui les traversent. Le partage de la voirie entre les différents usagers, le franchissement des piétons, mais aussi la configuration et l'insertion urbaine de ces voies contribueront à l'amélioration de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes.

L'**article 2** modifie le code de la voirie routière afin que les routes nationales qui traversent les entrées de villes deviennent des voies urbaines, dont les caractéristiques sont définies conformément au 6° de l'article 1er.

Enfin, l'**article 3** complète la législation relative au plan de déplacement afin que la spécificité des entrées de villes soit prise en compte. La construction ou la reconstruction de bâtiments dans leur périmètre sera ainsi soumise à des conditions de desserte par les transports en commun, ce qui correspond aux objectifs des politiques menées en faveur de la protection de l'environnement.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

I. - Au 2° de l'article L. 121-1, après les mots : « des commerces de détail et de proximité » sont ajoutés les mots : « , de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes ».

II. - 1° Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-1, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Ils comportent également la définition du périmètre des entrées de villes et un plan d'aménagement de celles-ci qui doit être approuvé dans les conditions fixées à l'article L. 123-10 avant le 1er janvier 2012. ».

2° Dans la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1 les mots : « , les entrées de villes » sont supprimés.

III. - Après l'article L. 123-4, est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-4-1*. - Dans les entrées de villes, le plan d'aménagement :

« 1° Précise l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées, en réservant au moins un tiers des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative ;

« 2° Définit la proportion des emplacements réservés aux espaces verts, qui ne peut être inférieure à 20 % de la zone ;

« 3° Définit la surface des emplacements réservés au stationnement, qui ne peut être supérieure à 60 % des surfaces commerciales incluses dans le périmètre des entrées de villes ;

« 4° Détermine les conditions dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement des bâtiments commerciaux existants et des aires de stationnement peuvent n'être autorisés que sous réserve d'un changement de destination, visant à atteindre les

objectifs fixés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus, et fixe la destination principale des zones ou parties de zones à restaurer ou à réhabiliter ;

« 5° Détermine les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant, et soumet les constructions nouvelles ou les reconstructions à un concours d'architecture dont l'organisation est confiée à un jury dont la composition est fixée par décret ;

« 6° Précise les caractéristiques des voies incluses dans le périmètre des entrées de villes, dénommées voies urbaines, en matière de configuration, d'insertion urbaine, de partage de la voirie entre les différents usagers, de franchissement par les piétons, de végétalisation et d'éclairage. »

IV. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 124-2, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Elles comportent également, en annexe, la définition du périmètre des entrées de villes et un plan d'aménagement de celles-ci, tel que prévu par l'article L. 123-4-1. »

Article 2

L'article L. 123-1 du code de la voirie routière est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les routes nationales deviennent des voies urbaines dans le périmètre des entrées de villes. »

Article 3

Après la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

« Il comporte une annexe définissant des conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun des entrées de villes. Cette annexe mentionne les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de rendre accessibles par les transports en commun les équipements construits ou reconstruits dans ces zones. ».

DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE AU SÉNAT À PROPOS DE LA PROPOSITION DE LOI DE JEAN-PIERRE SUEUR (10/12/2009)

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (n^{os} 64, 128, 136).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur, *auteur de la proposition de loi.* Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les entrées de villes sont l'un des grands sinistres urbanistiques des cinquante dernières années.

Toutes nos villes sont belles. Malheureusement, avant d'y pénétrer, et qu'elles soient implantées au nord, au sud, à l'est, à l'ouest, ou au centre de notre pays, il faut en général franchir une zone appelée « entrée de ville », où, de part et d'autre d'une route nationale, en tout cas d'une voie à grande circulation, c'est le même alignement de cubes, de parallélépipèdes, de boîtes à chaussures en tôle ondulée, le tout agrémenté d'un pullulement de panneaux et d'enseignes, jusqu'à une trentaine parfois sur à peine soixante-quinze mètres !

Quelle image donne-t-on de notre pays à travers ces espaces si particuliers ?

On dit en général que nos villes sont belles parce qu'elles ont une « âme ». On parle même du « cœur » des villes. Ces mots ne sont pas anodins. Dès que l'on quitte le cœur des villes, le mot « âme » apparaît tout à fait hors de propos.

Le laisser-faire, les évolutions spontanées, la loi de la marchandise ont transformé ces espaces en collections d'objets qui prolifèrent sans structure, dans le désordre. On est passé de l'architecture à l'architecture-enseigne ; tel bâtiment correspondant à telle enseigne, quel que soit l'endroit où il sera « posé », devra avoir un toit vert et en pente. Pourquoi cela ? Parce qu'il faut qu'on le reconnaisse de loin ! Les constructeurs et les promoteurs ne se soucient pas de ce qu'il y a à gauche, à droite, devant ou derrière. Ils posent un objet à côté d'un autre : c'est la négation de l'architecture et de l'urbanisme.

Je voudrais citer ici un auteur parfois oublié : Karl Marx. Celui-ci avait prédit qu'un jour viendrait où la loi de la marchandise s'inscrirait dans l'espace réel concret. Eh bien, avec les entrées de villes, nous y sommes ! Nous avons le sentiment que la loi de la marchandise a colonisé l'espace, a envahi le paysage, au détriment de la beauté.

Comment en sommes-nous arrivés là ? Cette évolution est l'aboutissement d'une longue histoire. La ville qui nous est léguée par le xx^{e} siècle est le fruit de la grande industrie, laquelle a conduit à créer les grands ensembles, parce qu'il fallait loger ceux qui travaillaient dans les usines. Les grands ensembles ont ensuite entraîné la création des grandes surfaces, car il fallait bien que leurs habitants puissent acheter de quoi se nourrir et se procurer divers produits de première nécessité.

La ville du xx^{e} siècle s'est ainsi peu à peu constituée comme un ensemble d'espaces souvent unifonctionnels : le centre-ville ancien, patrimonial, qui relève du ministère de la culture ; les faubourgs ; la périphérie verticale, constituée de barres et de tours essentiellement d'habitation ; la périphérie horizontale, caractérisée par l'étalement pavillonnaire, où l'on ne trouve pas grand-chose d'autre que des pavillons ; les campus universitaires, où il n'y a que l'université ; les parcs d'activité, dédiés exclusivement aux activités économiques ; les technopoles, pour les centres de recherche, les parcs de loisirs, pour les loisirs, etc. Et puis, il y a les entrées de villes, où l'on ne trouve que des espaces commerciaux.

Avec cette proposition de loi, j'entends poser la question suivante : quelle ville voulons-nous pour le futur ? Cette question, très rarement soulevée dans le débat politique, y compris lors des campagnes électorales, est pourtant décisive ! Et elle en entraîne une autre : que faisons-nous pour construire la ville à laquelle nous aspirons ?

Or, selon moi, nous devons, pour l'avenir, penser une ville dont les différents espaces seraient plurifonctionnels, et non plus spécialisés dans le commerce, l'habitat, l'université, le patrimoine… Dans cette ville du futur, tous les espaces auraient un cœur, une âme, le même droit à la beauté, à la dignité, au partage, et tous les habitants seraient des citoyens à part entière.

Cela suppose de créer les conditions non seulement d'une mixité fonctionnelle, que je viens d'évoquer, mais aussi d'une mixité sociale : nous devons inventer un véritable droit à la ville permettant à tous les citoyens d'occuper et de s'approprier l'ensemble des espaces urbains. Tel est l'enjeu de ce texte.

La situation actuelle est-elle inéluctable ? Je ne le pense pas.

En 1998, j'avais présenté au gouvernement de l'époque un rapport intitulé *Demain la ville* et qui comportait – de même que le livre publié en 1999 qui en est issu, *Changer la ville* – de nombreuses propositions. Je me suis aperçu, en les relisant, que l'une d'elles au moins avait concrètement abouti : celle qui concernait la taxe professionnelle unique. À l'époque, lorsque nous évoquions cette mesure, nous avions l'impression de prêcher dans le désert. Aujourd'hui, elle est devenue une réalité. Il a fallu une décennie – et aussi les lois de 1992 et de 1999 – pour y parvenir. C'est une avancée parce que la perception de la taxe professionnelle commune par commune était un facteur important de dégradation

des entrées de villes : chacun voyait alors midi à sa porte, tandis qu'aujourd'hui il est possible d'envisager un plan d'ensemble.

À l'époque, j'avais même évoqué une loi Malraux pour les entrées de villes, comme il existe une loi Malraux pour les centres anciens.

M. Dominique Braye, rapporteur de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. C'est Malraux qui aurait été content d'être associé à des cubes de tôle ondulée !

M. Jean-Pierre Sueur. Mais, monsieur le rapporteur, si la loi Malraux a constitué une avancée considérable pour la préservation des centres anciens, pour le patrimoine, la reconquête des périphéries et les entrées de villes exige des efforts de même ampleur, sauf à considérer que certains espaces sont pour toujours voués à la laideur, à la médiocrité et à la disharmonie.

Je veux aussi signaler l'avancée que nous devons à notre collègue Ambroise Dupont sur deux points particuliers.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Tout à fait !

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est le Malraux des entrées de villes !

M. Jean-Pierre Sueur. Tout d'abord, mon cher collègue, pour ce qui concerne les enseignes, vous avez présenté encore récemment des amendements importants.

Par ailleurs, je veux souligner le rôle que vous avez joué pour l'instauration d'une « bande » qui fut de cinquante mètres, puis de cent mètres et de soixante-quinze mètres. J'ai constaté avec plaisir que vous saisissiez l'occasion de l'examen de la présente proposition de loi pour poursuivre votre travail. Vos propositions ont été utiles, mais je pense qu'elles ne sont pas suffisantes. En effet, on ne peut se contenter de proscrire la construction sur certains espaces le long des voies routières. Il faut proposer des plans positifs d'aménagement du paysage, d'urbanisme et d'environnement. Tel est d'ailleurs l'objet de la présente proposition de loi.

En la matière, nous préconisons un véritable volontarisme.

Ainsi, nous proposons que, dans les documents d'urbanisme, il soit fait mention de la nécessaire qualité urbaine, architecturale, paysagère, environnementale des entrées de villes.

Nous proposons en outre que, d'ici à 2012, dans toutes les agglomérations françaises, soit élaboré un plan d'aménagement de l'ensemble des entrées de villes. Par conséquent, devront d'abord être définis des périmètres, de manière qu'un plan d'avenir pour ces espaces soit mis en œuvre. Il convient en effet de

cesser de les laisser proliférer, puis se dégrader, car c'est malheureusement encore le cas en dépit des efforts que j'ai précédemment soulignés.

Nous proposons également, non pas de retenir une date butoir à laquelle certaines exigences devraient être remplies – ce serait utopique –, mais de faire en sorte que soient respectées les prescriptions du plan d'aménagement chaque fois qu'une réaffectation de l'espace sera envisagée.

Cette démarche, volontariste, je le répète, n'est est pas moins pragmatique puisqu'il s'agit de favoriser la pluralité fonctionnelle au fur et à mesure que des espaces seront libérés. Cela prendra donc inéluctablement du temps. Raison de plus pour commencer dès maintenant ! En tout cas, il est important d'avoir d'ores et déjà une perspective.

Nous envisageons aussi des proportions.

Nous voudrions que les plans d'aménagement précisent qu'un tiers des surfaces constructibles sera occupé, à terme, par des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative. Il faut instaurer une pluralité là où prévaut aujourd'hui l'unifonctionnalité.

De même, nous prévoyons de consacrer au moins 20 % de la surface des entrées de villes aux espaces verts. De fait, actuellement, lorsque vous franchissez ces zones, vous êtes frappé par leur aspect minéral ou métallique et par la grande rareté, voire l'absence totale de végétaux.

Nous proposons de limiter à 60 % des surfaces commerciales situées aux entrées de villes les surfaces de parking, ce qui est très volontariste. Nous pensons en effet qu'il faut rompre avec ces immenses « nappes » bitumées qui sont en totale contradiction avec les principes prônés actuellement au sommet de Copenhague. Car il est très bien de parler d'environnement et d'écologie, mais alors il faut cesser d'étendre toujours plus les surfaces vouées au stationnement des automobiles.

Il faut d'ailleurs prévoir parallèlement la desserte de ces espaces par les transports en commun. Il est paradoxal de constater que, actuellement, les entrées de villes sont très peu desservies par ce type de transports ; c'est tout simplement qu'elles ont été conçues en vertu du « tout-automobile ». Et c'est une autre incohérence par rapport à nos projets actuels, notamment par rapport aux conclusions du Grenelle de l'environnement.

Préalablement à la construction d'édifices d'une certaine ampleur, des concours d'architecture devront être organisés, de façon que ces édifices s'inscrivent dans le cadre d'un plan urbanistique et paysager, qui pourra lui-même donner lieu à concours. Et les concepteurs, les architectes, les urbanistes sont riches d'idées !

S’agissant de la voirie, monsieur Dupont, il faut non plus se contenter de prendre seulement en considération les espaces situés de part et d’autre des voies, mais se préoccuper de la voirie elle-même.

Comme vous le savez, la voirie est souvent traumatisante. Il est très difficile aux piétons de traverser les routes nationales, les voies express qui desservent les entrées de villes. Nous proposons de les transformer en « voies urbaines », c'est-à-dire en avenues, de manière à y retrouver l’urbanité au sens fort, à rendre ces zones agréables, conviviales. Bien entendu, il faudra envisager les conditions de leur franchissement par les piétons – c’est un des aspects de la question du partage de la voirie –, leur insertion urbaine, leur végétalisation, leur éclairage, etc.

Mes chers collègues, toutes ces questions méritent débat. Je remercie M. Dominique Braye, rapporteur de la commission de l’économie, et M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l’intérêt qu’ils ont bien voulu porter à cette proposition de loi. Celle-ci, me semble-t-il, répond à un véritable besoin et je présume que les défenseurs du *statu quo* seront fort peu nombreux. Dès lors, il faut aller de l’avant.

Le débat que nous allons avoir est simple : peut-on se cantonner à des principes généraux ? Nous n’avons rien contre les principes généraux, mais la présente proposition de loi n’aura de sens que si elle va au-delà de l’énoncé de principes et pose des règles afin que les choses changent.

Mes chers collègues, par le biais de ce texte, nous plaidons pour le volontarisme. Il faut reconquérir les espaces dégradés. Les portes des villes, très souvent magnifiées dans le passé, doivent retrouver leur dignité, leur beauté, dans un souci d’harmonie, d’urbanité.

Beaucoup de visiteurs étrangers se demandent pourquoi, dans un pays recelant tant de beautés, les abords immédiats des villes sont ainsi enlaidis. Eh bien, nous pensons que cette situation n’est pas inéluctable. Il s’agit aussi, pour nous, de défendre une certaine idée de notre pays. (Vifs applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons aujourd’hui une proposition de loi visant à améliorer les qualités « urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes ».

La commission de l’économie, du développement durable et de l’aménagement du territoire ne peut que souscrire au constat établi par notre collègue Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste sur les entrées de villes, comme par

tous les Français et aussi par beaucoup de visiteurs étrangers, ainsi que cela vient d'être dit.

Je rappelle toutefois que ce constat avait été dressé dès 1994 par notre collègue Ambroise Dupont dans un rapport remarqué.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Parce que remarquable !

M. Dominique Braye, rapporteur. Depuis trente ans, les entrées de villes ont subi une logique d'occupation et non d'aménagement, occupation très souvent caractérisée par un développement à outrance de surfaces commerciales de piètre qualité architecturale, comme l'a rappelé Jean-Pierre Sueur. À l'inverse des centres anciens, relativement bien préservés, ces périmètres intermédiaires situés le long des voies publiques, entre les zones urbaines et les espaces ruraux, ont trop rarement fait l'objet de prescriptions urbanistiques ou architecturales.

Les causes de la suroccupation commerciale de ces zones sont connues : la présence d'un foncier abondant à un coût abordable, un effet vitrine lié à la proximité des voies à grande circulation rendant facile l'accès de ces zones aux consommateurs, des créations d'emplois et des rentrées fiscales pour les communes.

Malheureusement, la protection de ces zones n'a été que trop peu prise en compte par le législateur à l'occasion de l'élaboration des lois relatives à l'urbanisme commercial, dans lesquelles il a plus été question de commerce que d'urbanisme, il faut bien le reconnaître.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Il y a eu une confusion permanente !

M. Dominique Braye, rapporteur. Nous pouvons nous féliciter qu'une partie du problème ait été récemment traitée, dans le cadre du Grenelle II, sur l'initiative, encore et toujours, de notre collègue Ambroise Dupont : nous avons apporté d'importantes modifications relatives à la publicité et aux enseignes, qui permettront aux élus locaux de mieux contrôler le paysage visuel de leurs entrées de villes.

Il faut également rappeler que les communes qui souhaitent intervenir en la matière disposent aujourd'hui d'au moins deux outils.

D'une part, si elles veulent échapper à la règle d'inconstructibilité dans la bande de soixante-quinze ou cent mètres située de part et d'autre des routes aux entrées de villes, elles doivent réaliser une étude prenant en compte les nuisances, la sécurité et la qualité architecturale, urbaine et paysagère : il s'agit du dispositif plus connu sous le nom d'« amendement Dupont » de 1995.

D'autre part, les plans locaux d'urbanisme peuvent comporter des orientations d'aménagement sur les entrées de villes qui sont opposables aux tiers.

Autrement dit, les communes disposent déjà de nombreux outils. Encore faut-il que les élus aient la volonté de s'en emparer et de les utiliser…

Le texte qui nous est soumis va beaucoup plus loin et même beaucoup trop loin dans la contrainte, en imposant un plan préétabli à toutes les entrées de villes de France, sans que l'on sache d'ailleurs selon quels critères les communes délimiteraient leurs entrées de villes.

En outre, ce texte privilégie une logique réglementaire, fondée sur des pourcentages d'occupation des sols applicables quel que soit le territoire considéré. Or, comme l'ont souligné de nombreuses personnes auditionnées par notre commission, il faut abandonner l'urbanisme réglementaire et le quantitatif, au bénéfice de l'urbanisme de projet et du qualitatif.

De plus, en proposant une solution uniforme pour les quelque 17 000 communes couvertes par un plan local d'urbanisme et les 4 200 communes dotées d'une carte communale, le texte va à l'encontre de notre philosophie selon laquelle il ne peut y avoir de modèle unique pour toutes les entrées de villes. Enfin, il ne s'inscrit pas non plus dans l'esprit de l'amendement adopté en 1995 sur l'initiative de notre collègue Ambroise Dupont et qui visait à obliger les communes à mener une réflexion, sans préjuger le contenu de celle-ci.

M. Jean-Pierre Sueur. Malheureusement, il n'a pas produit d'effets !

M. Dominique Braye, rapporteur. La commission de l'économie donne toutefois acte à M. Sueur de ce qu'il soulève un vrai problème. Elle a jugé en conséquence inopportun de rejeter purement et simplement le présent texte. Au demeurant, le très récent dépôt d'une proposition de loi sur les entrées de villes par nos collègues députés atteste la nécessité de s'attaquer à ce problème.

La commission de l'économie proposera en conséquence un dispositif, qui sera utilement complété par celui que nous présentera, à l'article 2, M. le rapporteur pour avis de la culture. Dans notre esprit, ces propositions ont vocation à être intégrées dans une réflexion plus globale qu'il est indispensable de mener dans le cadre de la prochaine réforme de l'urbanisme commercial. Il faudra, à cette occasion, définir des solutions pour traiter les entrées de villes existantes, comme le préconise le rapport remis par notre ancien collègue député Jean-Paul Charié.

À l'article 1er, notre commission proposera de conserver le I, qui ajoute une référence utile à la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes dans les objectifs généraux des documents d'urbanisme. Cette mention vise aujourd'hui uniquement les SCOT. Il est plus cohérent de la faire figurer dans l'article concernant tous documents d'urbanisme.

Elle vous soumettra ensuite un amendement visant à remplacer les paragraphes II, III et IV par un dispositif incitant les communes à mener une véritable réflexion sur l'aménagement de leurs entrées de villes.

S'agissant de l'article 2, qui tend à transformer toutes les routes nationales situées dans les entrées de villes en voies urbaines, je rappellerai plusieurs éléments aux auteurs du texte.

Tout d'abord, de très nombreuses routes sont désormais non plus nationales, mais départementales.

Ensuite, les communes qui le souhaitent peuvent déjà, aujourd'hui, passer des conventions avec les départements ou avec l'État pour exercer tout ou partie des compétences de voirie sur une portion de route nationale ou départementale.

Aller plus loin en imposant ce dispositif partout, comme le prévoit l'article 2 de la présente proposition de loi, ne me paraît pas opportun et pose même de véritables problèmes de constitutionnalité puisque les moyens correspondant aux nouvelles charges qui seraient transférées ne sont pas inscrits dans ce texte. Or je sais, cher collègue Sueur, pour vous l'avoir entendu dire à plusieurs reprises, que vous tenez particulièrement à ce que les transferts de charges aux communes soient compensés…

Ensuite, l'article 3 semble en grande partie satisfait par les dispositions du Grenelle II relatives aux SCOT. En effet, ceux-ci devront désormais préciser « les conditions permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs habités qui le nécessitent ».

Monsieur le secrétaire d'État, je dois reconnaître qu'il pourrait être utile, à l'occasion de l'examen du Grenelle II à l'Assemblée nationale ou en commission mixte paritaire, de remplacer le terme « habités » par le mot « urbanisés », ce qui correspondrait plus directement à l'objectif visé par l'article 3.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. D'accord !

M. Dominique Braye, rapporteur. En conclusion, je souhaiterais insister sur deux points.

Premièrement, le rétablissement d'une véritable qualité des zones périurbaines suppose la constitution d'équipes pluridisciplinaires, composées d'architectes, de paysagistes et d'urbanistes-conseils.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est vrai !

M. Dominique Braye, rapporteur. De ce point de vue, monsieur le secrétaire d'État, il est indispensable que la réflexion intercommunale se développe très largement en matière de documents d'urbanisme : comme vient de le montrer

l'auteur de la présente proposition de loi, c'est bien à cette échelle qu'il faut réfléchir.

Deuxièmement, monsieur le secrétaire d'État, je souhaiterais que vous nous éclairiez sur les modalités et le contenu de la réforme à venir de l'urbanisme commercial. Dans son rapport, Jean-Paul Charié énonçait un certain nombre de pistes, visant notamment à replacer l'urbanisme commercial dans le droit commun en la matière. Pouvez-vous nous préciser quelles suites vous comptez donner à ce rapport ? (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne puis que souscrire à l'ambition affichée par les auteurs de la présente proposition de loi, qui se fixent pour objectif de déterminer « un projet pour la ville du futur », cette dernière devant être caractérisée par une mixité à la fois sociale et fonctionnelle.

La même ambition m'avait animée lorsque j'avais été chargé, en 1994, de la rédaction d'un rapport sur les entrées de villes, que j'avais intitulé : « Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme ». Il s'agissait d'éclairer l'État sur les actions à entreprendre, en partenariat avec les collectivités territoriales, afin de revaloriser les abords des villes et d'éviter que ne se reproduisent à l'entrée de nos bourgs les méfaits que nous déplorons.

La prise de conscience de la détérioration des entrées de villes n'est pas récente : elle occupe le champ de la réflexion depuis près de vingt ans. Initialement concentré aux abords des grandes agglomérations, ce problème s'est déplacé et il concerne aujourd'hui l'ensemble de notre territoire, y compris les villes moyennes et les zones rurales.

En effet, cette urbanisation anarchique s'est réalisée aux dépens de l'espace rural et sans aucune réflexion préalable. La confusion dans l'occupation de l'espace fait qu'il est parfois difficile de percevoir la délimitation entre la campagne et la ville.

Or les entrées de villes sont le reflet de nos cités, car elles participent de l'image que nous en donnons à voir, en tant qu'élus et en tant que citoyens. Tout comme vous, monsieur Sueur, je suis frappé du contraste qui s'est accentué entre des centres-villes de mieux en mieux restaurés et mis en valeur et des abords de villes qui sont marqués par une forme de déshérence architecturale et urbanistique.

Les entrées de villes constituent donc un enjeu essentiel de la qualité des paysages et du cadre de vie de nos concitoyens ; elles exercent une influence sur le développement du secteur touristique dans notre pays.

Je ne puis donc que saluer l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Sueur, qui partage depuis longtemps les mêmes préoccupations que moi en ce qui concerne les entrées de ville.

Cependant, je n'adhère pas à la démarche qu'il propose, qui fixe de strictes prescriptions en matière d'élaboration des documents d'urbanisme. En effet, selon moi, la mise au point d'un dispositif visant à améliorer la qualité des entrées de villes doit privilégier des procédures de réflexion et de collaboration plutôt que des dispositions contraignantes purement législatives ou réglementaires, comme l'a très bien souligné M. le rapporteur.

J'ai pu constater, moi aussi, que le règlement ne réglait rien, ou du moins qu'il ne faisait pas disparaître tous les problèmes.

Je voudrais saisir l'occasion de l'examen de cette proposition de loi pour rappeler l'esprit de l'amendement que j'avais déposé lors du débat sur la future loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Cette disposition, devenue depuis lors l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, n'a pas toujours été bien comprise. Elle s'inscrivait dans la suite donnée à la proposition phare de mon rapport sur les entrées de villes, qui préconisait d'édifier une zone d'insertion paysagère aux abords immédiats des grandes infrastructures routières, dans une stratégie de restauration de la prérogative publique.

Afin de freiner l'urbanisation désordonnée des principaux axes routiers, avait été votée alors une mesure d'interdiction des constructions et installations nouvelles en dehors des espaces déjà urbanisés, sur une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations, et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. Ces distances n'avaient pas grand sens par elles-mêmes : elles étaient une « obligation à réfléchir », qui pouvait être levée quand la réflexion pluridisciplinaire préalable avait été menée.

Cette mesure avait donc pour principale ambition de susciter une véritable réflexion urbanistique et d'amorcer une démarche plus vaste en faveur des entrées de villes. Les communes peuvent ainsi modifier ce dispositif dans le cadre de leur compétence en matière d'urbanisme et réglementer de façon spécifique les conditions d'aménagement des zones concernées. C'est la grandeur de la loi de décentralisation de 1982, qui a confié au maire la responsabilité de l'urbanisme.

Par ailleurs, l'affichage publicitaire contribuant également à la dégradation du paysage, lors de l'examen du projet de loi dit « Grenelle II », le Sénat a adopté à l'unanimité – j'y ai été très sensible –, sur l'initiative de notre commission, des dispositions visant à améliorer l'insertion paysagère des dispositifs publicitaires qui seraient autorisés dans les entrées de villes.

Certes, l'effet d'une telle mesure ne devrait être visible qu'à moyen terme, mais il me semble indispensable de faire naître des dynamiques de ce type, afin que la réflexion urbanistique et paysagère devienne une habitude, notamment pour les entrées de ville.

En outre, la réflexion sur les entrées de villes impliquant généralement plusieurs communes limitrophes, comme l'a rappelé M. Sueur, la concertation peut s'envisager dans le cadre de plans locaux d'urbanisme intercommunaux, conformément aux dispositions votées par le Sénat dans ce même projet de loi.

Je précise que j'approuve la position retenue par la commission de l'économie sur cette proposition de loi, ainsi que l'amendement qu'elle a adopté, car celui-ci tend à s'inscrire dans la dynamique que j'ai décrite.

Par ailleurs, mes chers collègues, je vous proposerai tout à l'heure, au nom de la commission de la culture, un amendement visant à renforcer l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme par l'élargissement de son champ d'application.

En effet, il me semble que les schémas de cohérence territoriale seraient tout à fait appropriés pour définir, le cas échéant, les routes devant faire l'objet d'une réflexion relative à la constructibilité. (Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Madame la présidente, messieurs les rapporteurs, monsieur Sueur, mesdames, messieurs les sénateurs, les entrées de ville constituent un véritable enjeu, qui dépasse bien entendu les clivages politiques.

Il est temps de réinvestir des zones qui étaient clairement laissées à l'abandon, car le constat est net : ces territoires en manque de considération ont été aménagés sans réelle vue d'ensemble. Mal organisées, mal agencées, les entrées de villes sont dédiées à la voiture, les espaces verts y étant largement résiduels. Leur aménagement s'est fait selon une logique économique, instantanée : le terrain foncier avait la caractéristique d'être suffisamment abordable pour y faire pousser de façon anarchique les installations commerciales et publicitaires.

Sans vision esthétique, sans vision environnementale et durable, la périphérie n'intéressait ni les habitants, ni les élus, ni l'État. Toutefois, je tiens à saluer la contribution d'Ambroise Dupont, ce « Malraux moderne » (Sourires.), qui fut l'un des premiers à appeler notre attention sur le devenir de ces zones.

Monsieur le sénateur, votre engagement n'a jamais faibli depuis le rapport que vous avez remis au Gouvernement en 1994 et l'amendement qui a été voté en 1995. Je tiens aussi à souligner vos nombreux travaux au sein du Conseil national du paysage et, plus récemment, dans le cadre du Grenelle II, sur la question de la publicité dans ces zones.

Une nécessité s'impose aujourd'hui : nous devons réinvestir ces territoires. Ils sont à l'opposé de la ville que nous voulons promouvoir, celle de la mixité urbaine et de la proximité, privilégiant les moyens de transport sont sobres en émissions de carbone.

Pour toutes ces raisons, ces territoires peuvent constituer la « nouvelle frontière » de nos urbanistes. Le défi n'est pas de défricher des territoires encore vierges, mais bien de réinventer ces espaces sans qualité en définissant de véritables projets urbains.

Je crois, monsieur Sueur, que nous dressons tout à fait le même constat, qui est sans appel. Cependant, une partie des réponses que vous apportez ne peut nous convenir.

C'est d'abord une question de méthode : la philosophie générale de ce texte est fondamentalement éloignée de celle que Jean-Louis Borloo et moi-même avons souhaité mettre en œuvre dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Globalement, vous voulez imposer une série de règles systématiques, totalement uniformes,…

M. Jean-Pierre Sueur. C'est faux !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. … là où le Grenelle propose de raisonner par objectifs et par outils.

Là où vous développez des réponses réglementées, qui seront les mêmes partout,…

M. Jean-Pierre Sueur. Mais non !

M. Dominique Braye, rapporteur. Mais si ! Il suffit de lire le texte !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. … nous apportons une réponse en termes de projet.

Tel est le sens du plan « Ville durable » et des appels à projets lancés par Jean-Louis Borloo.

En particulier, le défi d'un projet d'éco-cité a été brillamment relevé à Montpellier : il permettra de réinvestir les emprises commerciales situées le long de la route de la mer, qui présente des densités faibles et des paysages de qualité, pour inventer des lieux de vie et de mixité urbaine le long de la ligne de tramway. Voilà un exemple de ce que nous souhaitons développer, à savoir un urbanisme de projet, et non une norme unique pour tous, imposée depuis Paris !

M. Jean-Pierre Sueur. Il ne s'agit pas de norme ! Il s'agit de la règle de droit !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Tel est aussi l'esprit de propositions intéressantes formulées notamment dans le cadre du Grand Paris, à travers le travail proposé sur les lisières et plus généralement sur les seuils et axes d'entrée dans l'agglomération parisienne.

Tel est enfin le sens du projet de loi Grenelle II, déjà adopté au Sénat, dont plusieurs mesures traitent de cette question. C'est ainsi le cas de la réforme de la réglementation de l'affichage publicitaire, sur la base des propositions formulées par M. Ambroise Dupont, ou encore, plus globalement, de celle des documents d'urbanisme, dans une logique de développement durable, de lutte contre l'étalement urbain et d'essor des transports collectifs, comme M. Braye vient de le rappeler.

Je souhaite d'ailleurs, avant de conclure, répondre aux interrogations que celui-ci m'a adressées.

Monsieur Braye, j'ai été très attentif à votre rapport et à vos conclusions, et je tiens à vous en remercier parce que vous avez mis l'accent sur deux questions essentielles.

Tout d'abord, les entrées de villes sont des territoires situés à cheval sur plusieurs communes. Vous avez donc raison de souligner qu'une approche urbanistique nouvelle de ces zones nécessitera l'élaboration de documents de niveau intercommunal. Cet aspect important de la question, nous l'avons abordée ici même lors de l'examen du projet de loi Grenelle II. Je sais que vos collègues députés souhaitent y revenir et poser clairement la question du PLU, ou plan local d'urbanisme, intercommunal.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Nous pouvons le faire !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Je souhaite que, dans les semaines à venir, nous discutions avec le Sénat et les commissions que vous représentez, messieurs les rapporteurs, pour étudier la façon dont nous pourrions avancer dans cette direction, qui me paraît très intéressante.

De même, l'intégration de l'urbanisme commercial au droit commun en la matière est un sujet qui mérite qu'on s'y attache. Les zones dont nous parlons sont généralement dédiées au commerce, ce qui pose donc un problème de cadre de référence. Cette intégration pourrait permettre, à terme, de ne plus traiter les secteurs commerciaux comme des territoires particuliers, obéissant à d'autres lois et d'autres logiques.

Si nous souhaitons promouvoir une approche décloisonnée, les zones commerciales pourraient être considérées comme des morceaux de ville banalisés, appelés à respecter les règles du jeu urbain dans le cadre de projets de qualité.

Là encore, je sais que des réflexions sont menées, ici même comme à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement est prêt, bien entendu, à examiner

comment, par exemple dans le cadre d'une proposition de loi, l'attente justifiée des députés et des sénateurs pourrait être satisfaite.

Le Gouvernement avait d'ailleurs pris l'engagement, à l'occasion de la LME, la loi de modernisation de l'économie, d'intégrer rapidement l'urbanisme commercial dans le droit commun en la matière. Nous avions pris l'engagement de le faire dans les six mois suivant la promulgation de la loi ; cela fera donc bientôt deux ans… Il était temps pour le Gouvernement de tenir cet engagement auprès du Parlement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, au-delà de cette proposition de loi, il convient de mettre en lumière toute notre détermination à ne plus laisser ce dossier en friche.

Je partage la philosophie qui sous-tend votre texte, monsieur Sueur, mais pas les moyens qu'il prévoit. C'est pourquoi le Gouvernement n'est pas favorable à son adoption. En revanche, il est favorable aux amendements présentés par les deux commissions saisies. (Applaudissements sur les travées de l'UMP.)

Mme la présidente. La parole est à Mme Odette Terrade.

Mme Odette Terrade. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, voilà quinze ans, notre collègue Ambroise Dupont, en charge d'une mission de réflexion et de proposition sur les entrées de ville, avait dressé un bilan alarmant.

Afin de reconquérir ces espaces périurbains, que nous préférerions appeler « portes de ville », car les entrées sont aussi des sorties de ville, le législateur avait enrichi le code de l'urbanisme d'un article L. 111-1-4, qui prévoyait notamment, sous réserve de quelques exceptions, qu'« en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation ».

Aujourd'hui, nous examinons la proposition de loi de Jean-Pierre Sueur relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de ville. Ce texte s'inscrit dans un double contexte.

D'une part, nous constatons que ce souci esthétique est partagé par l'ensemble des parlementaires. Nous l'avons vérifié, dans le cadre du Grenelle II, à l'occasion de l'adoption d'un amendement déposé par notre collègue Ambroise Dupont, qui visait à modifier l'article L. 581-19 du code de l'environnement afin de fixer une date butoir au-delà de laquelle les préenseignes dites « dérogatoires » devraient être supprimées et remplacées à l'entrée des villes.

Cependant, un tel consensus ne doit pas faire écran à une réalité qui est tout autre quand il s'agit du contenu des politiques de la ville.

D'autre part, un bilan catastrophique de la réglementation en vigueur est unanimement dressé pour dénoncer son inefficacité. En effet, la réglementation issue du code de l'urbanisme reste très permissive à l'égard de la construction dans ces zones périurbaines. Le rapport de simple compatibilité des documents d'urbanisme entre eux en constitue un élément parmi d'autres.

Là encore, si le constat est unanime, les solutions sont diverses.

Ainsi, les alinéas 1 et 2 de l'article 1er de la proposition de loi, qui échappent aux larges coups de ciseaux du rapporteur, complètent l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui pose les principes généraux du droit de l'urbanisme avec lesquels doivent être compatibles les SCOT, les PLU et les documents en tenant lieu, les cartes communales et les directives territoriales d'aménagement, ou DTA. Il est proposé d'y ajouter le principe suivant : assurer « la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes ».

L'intention est louable. Cependant, il faut bien avoir à l'esprit que, les objectifs assignés aux documents d'urbanisme ayant tous la même valeur juridique, une obligation de conformité à chacun de ces objectifs n'est pas requise.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

Mme Odette Terrade. C'est seulement le non-respect manifeste de l'un des principes qui peut être sanctionné.

L'opposabilité individuelle des principes doit donc être relativisée. Il faut souligner que cette disposition du code de l'urbanisme, qui vise à assurer un équilibre, prend en compte tellement d'éléments différents qu'une grande marge de manœuvre est laissée aux collectivités locales.

Par votre amendement, monsieur le rapporteur, vous souhaitez, dans l'esprit de l'amendement d'Ambroise Dupont, « que les communes soient davantage incitées à réfléchir à l'aménagement de leurs entrées de ville », pour reprendre les termes mêmes du rapport. Il s'agit de compléter l'article L. 123-12 de l'urbanisme et d'offrir au préfet la possibilité, et non l'obligation, de proposer à la commune les modifications nécessaires si le plan local d'urbanisme entre en contradiction avec un certain nombre de réglementations énumérées par l'article.

Je formulerai deux remarques sur cet amendement.

D'une part, si les modifications proposées par les alinéas 1 et 2 de l'article 1er de la proposition de loi sont adoptées, le préfet aura la faculté de demander des modifications dans l'hypothèse où le plan local d'urbanisme compromettrait gravement les principes de qualité urbaine, architecturale et paysagère. Il est vrai que l'amendement ne fait pas mention d'une infraction manifeste à ces principes,

mais, sur le fond, il s'agit, à deux exceptions près, de la méconnaissance des mêmes principes. On peut d'ailleurs se demander, au regard du rapport de compatibilité exigé, si le juge, en cas de litige, traiterait différemment les alinéas 3 et 4 de cet article tels qu'ils résulteraient de l'adoption de l'amendement.

D'autre part, cet amendement fait mention, comme l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, de la « prise en compte des nuisances » et « de la sécurité ». Cela nous semble un peu large. Ne risque-t-on pas de créer ainsi une trop grande insécurité juridique pour les communes ?

Enfin, nous avons des doutes sur l'opportunité d'instaurer certaines procédures – enquêtes publiques, concours d'architectes –, non seulement en raison de la rigidité qu'elles présentent, laquelle n'est pas forcément utile, mais également au regard du coût induit pour les collectivités locales.

Nous ne sommes pas non plus favorables à l'article 2 de la proposition de loi, qui risque d'alourdir les charges des collectivités locales, déjà mises en difficultés par les politiques du Gouvernement. En réalité, nous considérons que la proposition de loi, comme l'amendement du rapporteur, ne saurait régler le problème immense de la dégradation architecturale et paysagère des entrées de villes.

Car, en toile de fond, il y a la politique de la ville menée par le Gouvernement. Chers collègues de la majorité, dans le cadre de la loi de modernisation de l'économie, n'avez-vous pas voté la réforme de l'urbanisme commercial ? Vous vous souciez de l'urbanisation hideuse des entrées de villes, mais vous avez relevé le seuil de déclenchement de l'autorisation préalable imposée aux grandes surfaces pour toute nouvelle implantation ou extension !

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. C'est vrai !

Mme Odette Terrade. Ce seuil est passé de 300 à 1 000 mètres carrés mètres carrés.

M. Jean-Pierre Sueur. Eh oui !

Mme Odette Terrade. Voilà de quoi accroître le nombre de cubes de béton ou de plaques de tôle ondulées dressés à l'entrée de nos villes !

Jean-Pierre Sueur a raison de souligner dans l'exposé des motifs que la ville du futur devrait être celle de la mixité sociale et fonctionnelle. Nous partageons son avis.

M. Dominique Braye, rapporteur. Nous aussi : sur ce point, nous sommes d'accord !

Mme Odette Terrade. Hélas ! les politiques mises en œuvre, qu'il s'agisse de la loi Boutin et du surloyer qui accentue un peu plus les ségrégations sociales ou du

recul des dépenses en faveur du transport collectif, sont aux antipodes du « vivre ensemble » !

M. Dominique Braye, rapporteur. Voilà, ça redémarre !

Mme Annie David. Eh oui ! C'est la vérité !

Mme Odette Terrade. Quand on fait travailler les gens le dimanche, on privilégie une société avec des parkings et des cubes de béton à l'entrée de ses villes et non des parcs verdoyants !

M. Dominique Braye, rapporteur. Et les 35 heures ?

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Des millions de Français travaillent déjà le dimanche !

Mme Odette Terrade. Les images d'Épinal qui, sous la plume de certains de nos collègues, décrivent le « parcours qui menait de la campagne au cœur de la cité, [qui] se voulait initiatique et représentatif des "splendeurs" de la ville » sont séduisantes, mais elles resteront sans réalité aucune si l'on ne rompt pas complètement avec la politique de la ville menée actuellement. (Marques d'ironie sur le banc des commissions.)

Mme Annie David. Bien sûr !

Mme Odette Terrade. On ne peut pas dans le même temps légiférer sur les entrées de ville et autoriser l'extension des supermarchés en favorisant une société complètement éclatée ! En déconnectant l'urbanisme des inégalités sociales, on confère une fois de plus un caractère strictement incantatoire au principe de mixité sociale.

Pour toutes ces raisons, les sénateurs du groupe CRC-SPG s'abstiendront sur cette proposition de loi. (Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.)

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'urbanisation des territoires a provoqué ce que le précurseur de l'écologie politique, Bernard Charbonneau, a appelé « la fin du paysage ». Gardons-nous de tout fatalisme, même si nous constatons que la prolifération des enseignes publicitaires et préenseignes, la multiplication désordonnée des grands magasins unifonctionnels menacent la qualité de nos « entrées de villes ».

Je ne dresserai pas ici un inventaire à la Prévert des enseignes qui ont quitté nos centres-villes ou de celles qui s'y sont installées et dont les affichages publicitaires et les préenseignes bordent nos rocades. Force est de constater toutefois, avec l'architecte et journaliste Francis Rambert, qu'ils constituent une

« horreur absolue » pour la qualité paysagère de nos agglomérations. Je crois que nous sommes tous de cet avis.

Pour ma part, je pense que la verdure ou les allées piétonnes pourraient avoir leur place aux côtés des bâtiments que Jean-Pierre Sueur a évoqués dans son intervention.

D'ailleurs, la prise de conscience n'est pas nouvelle. En 1994 déjà, Ambroise Dupont peignait un tableau sombre de nos entrées de villes, en soulignant leur piètre qualité paysagère, cette qualité étant sacrifiée au profit de considérations financières, la spécialisation à outrance de ces zones, la violation impunie de la réglementation, notamment en matière d'affichage.

On peut arguer que ce dernier grief résulte de la difficulté d'application de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes. Entrée en vigueur avant les lois de décentralisation, cette loi demeure largement sous la responsabilité des services de l'État. Je note, pour le déplorer, que plusieurs recours en carence contre des préfets ont donné raison aux associations militantes : c'est bien la preuve que l'application de la réglementation concernant l'affichage est lacunaire !

De leur côté, les collectivités locales sont confrontées à un choix cornélien : elles sont en charge des règlements locaux d'urbanisme et de la politique de la ville. Par ailleurs, elles sont bénéficiaires de la taxe unique sur les emplacements fixes, dont l'assiette a été élargie depuis 2008 aux préenseignes. Elles sont donc loin d'être incitées à limiter l'affichage publicitaire !

Il faut par ailleurs souligner la carence législative en la matière. Ainsi, sur les vingt mesures recommandées par Ambroise Dupont dans son rapport en 1994, une seule a trouvé sa traduction dans le code l'urbanisme, celle qui interdit toute construction à moins de cent mètres des autoroutes et à moins de soixante-quinze mètres des voies à grande circulation, sauf à les intégrer dans un schéma d'ordonnancement global et raisonné. Il s'agissait en fait d'une « obligation à réfléchir », mais la réflexion se limitait parfois à la chaîne d'arpenteur et, à vingt centimètres près, on n'avait pas le droit de construire. Je peux en témoigner, car j'ai failli le vivre dans ma propre commune.

Aujourd'hui, il ne s'agit ni de distribuer les mauvais points ni d'attribuer à l'un ou à l'autre la responsabilité de la dégradation des entrées de ville. Il s'agit plutôt de regarder le présent, avant de se tourner vers l'avenir.

Le Grenelle de l'environnement, que nous avons voté récemment, constitue une avancée majeure en la matière : limitation de l'étalement urbain, trame verte et écologique, réglementation de l'affichage avec l'interdiction de l'affichage publicitaire hors agglomération, strict encadrement des dispositifs publicitaires lumineux, etc.

De même, en votant aujourd'hui la suppression de la taxe professionnelle, on contourne l'attrait de la manne fiscale qui avait pu guider, pendant de nombreuses années, la prolifération, sur des zones délimitées, d'enseignes fortement pourvoyeuses de taxe professionnelle. La nouvelle donne fiscale amène à bâtir un nouvel équilibre.

Dans ces conditions, comment cadrer le débat pour l'avenir ?

Certes, le problème des entrées de villes concerne d'abord la ville, mais il concerne en fait surtout l'agglomération.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est vrai !

M. Claude Biwer. En effet, les villes délocalisent volontiers les commerces fortement consommateurs d'espace aux portes de la ville, mais les zones concernées restent dans le giron de l'agglomération.

La solution ne passera que par une responsabilité accrue des agglomérations sur ce sujet – elles seules pourront à l'avenir freiner la prolifération de l'affichage – et par des efforts particuliers pour améliorer l'existant, même si le mal est déjà partiellement fait.

Si cette responsabilité peut être encadrée par des prescriptions légales, pour que la qualité urbanistique des entrées de ville soit au moins égale à celle des centres-villes, nous soutenons l'initiative de cette proposition de loi.

Il existe certainement une voie médiane qui permette aux élus locaux de prendre leurs responsabilités en tenant compte des contingences locales,...

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Très bien !

M. Claude Biwer. ... tout en assurant un encadrement légal ou un contrôle efficace de la part du préfet, afin d'améliorer l'aménagement des entrées de ville.

Les élus des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes doivent être impliqués, interrogés et écoutés. On a trop tendance à considérer que c'est aux villes-centres d'exercer cette responsabilité, et elles le font d'ailleurs souvent. Pourtant, les collectivités périphériques des villes sont également très concernées et, à ce titre, elles doivent pouvoir contribuer, par leur expérience, par l'exercice de leurs responsabilités, par le fruit de leur réflexion, à une opération d'intérêt collectif, qui intéresse l'intercommunalité tout entière.

Tels sont, madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les points que je tenais à développer, en espérant que la volonté qui se manifeste sur toutes les travées se traduira par l'efficacité redoublée que nous appelons tous de nos vœux. (Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, de l'UMP.)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Mirassou.

M. Jean-Jacques Mirassou. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de remercier notre collègue Jean-Pierre Sueur, qui est à l'origine de cette proposition de loi fort intéressante, mais dont l'examen, ce soir, est apparemment réservé à quelques initiés. (Sourires.)

Cette proposition de loi a pour objet promouvoir une démarche d'aménagement replaçant dans une perspective beaucoup plus positive les dimensions économique, sociale, environnementale et culturelle des territoires constituant ce qu'il est convenu d'appeler les « entrées de villes ».

Pour de multiples raisons, ces dernières sont coupées du reste du territoire urbain et tournent résolument le dos à la mixité fonctionnelle, principe qui devrait pourtant s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la cité.

Ces surfaces généralement dédiées aux activités commerciales font passer en quelques minutes l'individu du statut de citadin à celui de simple consommateur. Il en résulte que les entrées de ville s'apparentent trop souvent à des espaces sans identité, saturés de messages publicitaires et caractérisés par des bâtiments commerciaux à l'aspect architectural terriblement standardisé, et c'est un euphémisme !

Si les entrées de villes sont devenues des lieux de consommation accessibles et pratiques, dans le même temps, elles ont perdu leur fonction de « carte de visite », en banalisant l'identité des villes dont elles signalent l'approche, alors qu'elles devraient concourir à mettre en avant leurs particularités, voire leur histoire. Aujourd'hui, ces paramètres sont exclusivement dévolus aux centres historiques de nos cités, et ce n'est pas une bonne chose !

Dans le Sud-Ouest, par exemple, une région que je connais plus particulièrement – mais il en va de même dans d'autres –, à s'en tenir aux entrées de villes, il devient de plus en plus difficile de savoir si l'on est à Agen, à Albi, à Tarbes, à Pau, à Mont-de-Marsan ou ailleurs.

Alors que chaque collectivité se doit de faire valoir ses atouts auprès des habitants de la cité et des visiteurs, mais aussi des acteurs économiques, socioculturels ou sportifs, cette situation nous semble parfaitement contre-productive et singulièrement éloignée de la valorisation de l'identité d'un territoire, qui constitue pourtant un enjeu majeur.

Cette proposition de loi met l'accent sur cet aspect de la problématique urbaine et permet surtout de définir un projet impliquant tous les acteurs locaux.

Chacun peut le constater, l'aménagement du territoire a évolué ces dernières années vers une approche globale du territoire et des usages qui se développent. Plus rien ne justifie donc le statut quasiment d'exception dont pâtissent

aujourd'hui les entrées de villes, frappées par une sorte de fatalité qui les entraîne dans une dérive urbanistique, plus ou moins bien acceptée, du reste, par la population qui les traverse, y consomme ou y travaille.

La loi de modernisation de l'économie a tenté de bousculer les règles d'implantation des grandes surfaces au sein et à proximité de nos communautés urbaines. Mais il reste extrêmement difficile de définir les critères applicables aux dossiers déposés par des promoteurs en vue de nouvelles ouvertures. L'imprécision règne, alors que l'impact de ces entreprises est déterminant sur la physionomie des entrées de villes et sur la qualité de vie des personnes amenées à y résider, à y travailler et, tout simplement, à y vivre.

Dans le cadre du Grenelle II, nous avons été un certain nombre à essayer de mettre en forme les principes évoqués à l'occasion de l'examen du Grenelle I. Ainsi, un certain nombre de dispositions ont été adoptées qui devraient, dans le meilleur des cas, inciter les acteurs politiques locaux et nationaux à repenser ces espaces urbains.

Je mentionnerai, par exemple, la réforme du régime de la publicité extérieure, qui prend en compte, entre autres, les sources de pollution visuelle, notamment de pollution lumineuse, dont ces espaces sont abondamment pourvus faute d'instruments législatifs et réglementaires adaptés pour y faire face, ce qui est regrettable.

Je pense également à la disposition adoptée sur l'initiative de notre collègue Ambroise Dupont et qui vise à étendre les dispositions du code de l'urbanisme relatives aux entrées de villes à d'autres routes que celles qui sont actuellement concernées. Dans le cadre des SCOT, une telle mesure constituerait une avancée permettant d'engager une mutation intéressante.

Pour autant, si l'on juxtapose l'apport des SCOT, des PLU, des cartes communales, des compétences des uns et des autres, force est de constater que la multiplicité des intervenants est susceptible de nuire à l'efficacité du dispositif.

Il est donc important, c'est le sens de cette proposition de loi, de capitaliser les impulsions du Grenelle et d'aller au-delà en les confortant par un texte spécifiquement dédié à la problématique des entrées de villes. Ce texte devrait constituer une référence et un outil pertinent permettant une évolution positive, même si certains d'entre vous ont regretté *a priori* qu'il soit trop directif.

Puisque les textes de loi en vigueur de portée générale applicables à la ville ne permettent pas de limiter les dégâts s'agissant des entrées de villes,…

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Jean-Jacques Mirassou. … il semble de bon sens de mettre en place une législation qui prenne vraiment en compte la spécificité de ces dernières.

Son objet serait de permettre des améliorations progressives – un étalement sur une, voire deux décennies a été proposé –, mais significatives et spécifiques à ces périphéries urbaines qui ont, reconnaissons-le, un statut bâtard.

Nous bénéficions aujourd'hui d'une « fenêtre de tir » pour mettre en place une telle législation, du fait de la suppression de la taxe sur les surfaces commerciales et de la taxe professionnelle. On le sait, cette dernière a justifié pendant des décennies des tentations inflationnistes quant au nombre de surfaces commerciales.

On peut et l'on doit maintenant changer de braquet, en quelque sorte, et amorcer l'aménagement d'entrées de villes favorisant ce qu'on a appelé tout à l'heure le « vivre ensemble ».

La proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes va dans ce sens.

L'article 1er vise à modifier le code de l'urbanisme afin que les documents d'urbanisme relatifs aux entrées de villes soient conçus en fonction de critères plus exigeants en matière, notamment, de qualité architecturale et paysagère.

Les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales seraient ainsi enrichis de manière à réserver une partie des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative, et la liste n'est pas limitative.

De plus, en cohérence avec les préoccupations environnementales affichées, maintenant plus que jamais, un pourcentage significatif du périmètre des entrées de villes serait dévolu à des espaces verts, essentiels pour le maintien d'une certaine qualité de vie dont les citadins sont extrêmement demandeurs.

Enfin, la création d'un concours d'architecture est destinée à mettre fin à la standardisation des bâtiments à destination commerciale, qui uniformise les territoires urbains. La conception des centres commerciaux constitue jusqu'à présent, par elle-même, une forme de publicité pour chaque enseigne, du fait de son caractère éminemment reconnaissable.

La physionomie des paysages urbains est trop souvent façonnée en fonction de l'individu consommateur et fait passer au second plan le statut d'espace public destiné aux multiples facettes de la vie citadine.

Il est temps d'afficher de l'ambition dans ce domaine.

Dans un autre registre, la proposition de loi tend à favoriser opportunément la promotion des modes de transport alternatifs doux, pour éviter le spectacle affligeant qu'offrent, notamment en fin de semaine, à proximité des surfaces commerciales, des files ininterrompues de voitures attendant de s'agglutiner sur

d’immenses surfaces de stationnement. De ce point de vue, une meilleure insertion des voies de circulation dans le paysage urbain ainsi qu’une modification du code de la voirie routière seraient les bienvenues.

Cette modification viserait à assurer le changement de statut des routes nationales traversant les entrées de villes, de façon qu’elles deviennent des voies urbaines, dans tous les sens du terme, sur lesquelles les collectivités territoriales concernées auraient compétence. Je suis prudent, car nous ne savons pas grand-chose au sujet des voies départementales, qui sont liées au devenir des conseils généraux !

Ces activités pourraient définir leur politique d’aménagement dans un sens plus respectueux des exigences environnementales de nos concitoyens. Il leur serait possible de s’attaquer résolument à la problématique des encombrements aux entrées de villes, qui empoisonnent le quotidien de nombre de nos concitoyens.

Madame la présidente, monsieur le secrétaire d’État, mes chers collègues, la proposition de loi relative à l’amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes répond, nous le savons tous, à de fortes attentes au sein de la population, en même temps qu’elle offre l’opportunité à la majorité et au Gouvernement de faire la preuve de son attachement à l’esprit du Grenelle de l’environnement.

C’est pour toutes ces raisons que je plaide en faveur de son adoption. (Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Laménie.

M. Marc Laménie. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, les entrées de villes sont l’image de la cité, de l’accueil qu’elle réserve aux arrivants.

C’est un sujet particulièrement sensible qui mérite toute notre attention.

Notre collègue Jean-Pierre Sueur, dans l’exposé des motifs de cette proposition de loi, fait le constat d’un véritable désastre urbanistique, constat que nous partageons naturellement tous.

En une quarantaine d’années, des constructions que je qualifierais de « spartiates » si je ne craignais d’insulter la mémoire des antiques Lacédémoniens ont envahi peu à peu les terrains aux abords des villes, et ce sans aucun égard pour l’environnement.

Comme l’a excellemment remarqué notre rapporteur, Dominique Braye, ces espaces convoités, car traversés par d’importants flux de circulation, ont subi une logique d’occupation qui s’est malheureusement imposée au détriment d’une logique d’aménagement.

Les premiers supermarchés ont jailli de terre, au milieu des champs, participant ainsi de l'extension physique de la ville et lui donnant une morphologie tentaculaire. Les surfaces marchandes des entrées de villes sont devenues l'affirmation d'un commerce conquérant. Et cette éclosion de nouvelles surfaces marchandes a complètement modifié nos pratiques culturelles de consommation.

La concurrence accrue entre les différentes surfaces commerciales, pour accroître tant leurs marges que leurs bénéfices, a suscité des pratiques de réclame totalement débridées, ce qui a conduit à la défiguration de nos entrées urbaines, progressivement transformées en une suite anarchique de placards et autres enseignes, aux couleurs généralement les plus criardes.

Les espaces de vente se sont multipliés dans des locaux d'une absolue stérilité architecturale, mais en recourant, pour assurer leur autopromotion, à toute la panoplie des supports publicitaires les plus accrocheurs.

Notre collègue Ambroise Dupont a été le premier à se pencher sur ce problème, et nous tenons à lui rendre hommage, car il a réalisé beaucoup de travaux de grande qualité sur ce sujet. Il a remis en 1994, à la demande du ministre de l'environnement et du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme un rapport particulièrement intéressant, mais déjà alarmant, où il constatait la transformation d'entrées de villes en véritables couloirs de chalandise, se développant en concurrence directe avec les commerces de centre-ville. Il y dénonçait un laisser-faire très largement répandu, la construction de surfaces commerciales et de bâtiments industriels sans aucune prescription urbanistique ou architecturale, la prolifération de zones faussement créatrices d'emplois – du fait des transferts d'emplois –, une dévitalisation des centres-villes, un excès d'affichage publicitaire et une dégradation des paysages.

Notre collègue avait alors formulé de nombreuses propositions, dont la principale fut traduite par l'adoption de l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme lors du vote de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Comme notre collègue Mme Terrade l'a rappelé, le principe de ce dispositif est d'obliger les communes, qui souhaitent développer l'urbanisation dans leurs entrées de villes, à mener au préalable une réflexion sur la qualité urbaine, paysagère et architecturale de l'aménagement, dans leurs documents d'urbanisme.

Force est de le constater, un bilan complet de l'application de l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme reste aujourd'hui à effectuer.

M. Jean-Pierre Sueur. Malheureusement, il n'a pas été fait !

M. Marc Laménie. Des questions demeurent posées. Combien de communes ont réalisé une étude pour lever la règle d'inconstructibilité ? Quelle est la qualité de ces études ? L'urbanisation a-t-elle été mieux contrôlée ?

Ce bilan pourrait être utile pour avancer sur ce dossier.

Récemment encore, en juin 2009, notre collègue Ambroise Dupont a remis à la secrétaire d'État à l'écologie et au secrétaire d'État à l'aménagement du territoire un autre rapport sur l'impact de la publicité sur les paysages, dans lequel il prône la réaffirmation de la compétence des communes dotées d'une réglementation spéciale pour, notamment, limiter la pollution publicitaire aux entrées de villes.

Certaines des mesures préconisées dans ce rapport ont été introduites par le Sénat dans le Grenelle II, en septembre dernier, avec un avis favorable du Gouvernement. Nous nous en félicitons. Ces importantes mesures vont, en effet, permettre aux élus locaux de mieux contrôler le paysage visuel de leurs entrées de villes.

Elles s'articulent autour de deux objectifs principaux : la simplification des règlements locaux de publicité ; une meilleure maîtrise de la pression publicitaire, en vue de protéger nos paysages et notre cadre de vie.

En outre, la suppression, dans un délai de cinq ans, des préenseignes, dites dérogatoires, qui se multiplient parfois de façon anarchique aux entrées de villes pour signaler les stations-services, les hôtels ou les restaurants, pourront être remplacées par des panneaux d'informations locales.

Mme la présidente. Il faut conclure, mon cher collègue.

M. Marc Laménie. Tout cela montre que, dans ce dossier des entrées de villes, nous avançons. Notre collègue Jean-Pierre Sueur a souhaité apporter sa contribution en nous soumettant un certain nombre de propositions de réglementation pour permettre de prolonger notre réflexion.

Toutefois, le problème reste très complexe. C'est la raison pour laquelle, mes collègues du groupe UMP et moi-même suivrons les conclusions du rapporteur de la commission de l'économie, qui correspondent mieux aux solutions que nous souhaitons mettre en œuvre, dans la continuité de ce qu'a proposé notre collègue Ambroise Dupont.

La commission de l'économie propose en effet de conserver le paragraphe I de l'article 1er de la proposition de loi et de remplacer ses paragraphes II et III par un dispositif donnant au préfet un pouvoir supplémentaire pour obliger les communes qui ouvrent de nouvelles zones à l'urbanisation dans leurs entrées de villes à mener une réflexion préalable.

En conséquence, le groupe UMP adoptera le texte de la proposition de loi modifié par l'amendement de la commission de l'économie et par celui de la commission de la culture, saisie pour avis. (Applaudissements sur les travées de l'UMP.)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous passons à la discussion des articles de la proposition de loi initiale.

Article 1er

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

I. – Au 2° de l'article L. 121-1, après les mots : « des commerces de détail et de proximité » sont ajoutés les mots : «, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes ».

II. – 1° Après le deuxième alinéa de l'article L. 123-1, est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Ils comportent également la définition du périmètre des entrées de villes et un plan d'aménagement de celles-ci qui doit être approuvé dans les conditions fixées à l'article L. 123-10 avant le 1er janvier 2012. ».

2° Dans la deuxième phrase du troisième alinéa de l'article L. 123-1 les mots : «, les entrées de villes » sont supprimés.

III. – Après l'article L. 123-4, est inséré un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-4-1*. – Dans les entrées de villes, le plan d'aménagement :

« 1° Précise l'affectation des sols selon les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées, en réservant au moins un tiers des surfaces constructibles à des bâtiments à vocation culturelle, universitaire, sportive ou associative ;

« 2° Définit la proportion des emplacements réservés aux espaces verts, qui ne peut être inférieure à 20 % de la zone ;

« 3° Définit la surface des emplacements réservés au stationnement, qui ne peut être supérieure à 60 % des surfaces commerciales incluses dans le périmètre des entrées de villes ;

« 4° Détermine les conditions dans lesquelles la reconstruction ou l'aménagement des bâtiments commerciaux existants et des aires de stationnement peuvent n'être autorisés que sous réserve d'un changement de destination, visant à atteindre les objectifs fixés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus, et fixe la destination principale des zones ou parties de zones à restaurer ou à réhabiliter ;

« 5° Détermine les règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords, afin de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant, et soumet les constructions nouvelles ou les reconstructions à un concours d'architecture dont l'organisation est confiée à un jury dont la composition est fixée par décret ;

« 6° Précise les caractéristiques des voies incluses dans le périmètre des entrées de villes, dénommées voies urbaines, en matière de configuration, d'insertion urbaine, de partage de la voirie entre les différents usagers, de franchissement par les piétons, de végétalisation et d'éclairage. »

IV. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 124-2, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Elles comportent également, en annexe, la définition du périmètre des entrées de villes et un plan d'aménagement de celles-ci, tel que prévu par l'article L. 123-4-1. »

Mme la présidente. L'amendement n° 1, présenté par M. Braye, au nom de la commission de l'économie, est ainsi libellé :

Alinéas 3 à 15 :

Remplacer ces alinéas par deux alinéas ainsi rédigés :

II- Après le cinquième alinéa de l'article L. 123-12, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ...) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de villes incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Toutes les personnes que nous avons auditionnées, architectes, élus ou professionnels de l'urbanisme, ont considéré que cette proposition de loi soulevait un vrai problème, mais que, selon eux, la bonne solution ne résidait pas dans l'édiction d'obligations.

Mes propos ne seront pas différents de ceux du secrétaire d'État ni de ceux que j'ai tenus lors de la discussion générale. Il ne nous semble pas du tout adapté d'imposer des normes identiques sur tout le territoire, appelées à s'appliquer partout de façon uniforme. Cela serait contraire à l'évolution de l'urbanisme préconisée par le Grenelle II et même à l'évolution que l'on peut observer depuis une dizaine d'années.

Nous souhaitons en effet que les élus, en prenant en compte la diversité des territoires et la spécificité de celui sur lequel ils exercent des responsabilités, se penchent sur les problèmes d'urbanisme notamment en ce qui concerne leurs entrées de villes. Il s'agit de privilégier l'urbanisme de projet et non l'urbanisme enserré dans des normes.

Comme se plaît à le dire notre collègue Ambroise Dupont depuis longtemps, le règlement ne règle rien, l'étude et le projet règlent tout

Pour toutes ces raisons, nous proposons cet amendement, dont les dispositions sont conformes à ce que nous considérons comme l'urbanisme d'aujourd'hui et de demain. Nous l'avons dit, cet urbanisme doit faire appel à la réflexion des élus, en association avec tous les professionnels compétents, en particulier les urbanistes et les paysagistes, pour régler les problèmes d'entrées de villes, extrêmement complexes pour celles qui existent déjà.

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 3, présenté par M. Sueur et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Amendement n° 1, alinéas 1 et 2

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Nous sommes d'accord, chacun l'aura compris, sur le diagnostic, mais pas du tout sur les préconisations, monsieur Braye.

Je ne suis pas opposé sur le fond aux dispositions prévues par l'amendement n° 1. L'objet de mon sous-amendement est précisément de souscrire à ces dispositions permettant aux préfets de faire part de leurs observations lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. Je suis donc d'accord pour que ces dispositions s'ajoutent à ce que prévoit déjà notre proposition de loi, mais pas pour qu'elles s'y substituent.

On a beaucoup parlé de la disposition adoptée sur la proposition de M. Ambroise Dupont. À vous entendre, monsieur Braye, il suffirait de laisser les choses se faire et d'avoir confiance pour qu'elles aillent dans le bon sens. C'était déjà la tonalité du rapport de M. Dupont de 1994, selon lequel il n'était pas forcément nécessaire de fixer des orientations fortes dans la loi. Ce rapport a toutefois proposé une mesure législative qui a été votée, comme on l'a rappelé, en 1995. Je connais bien cette disposition : elle interdit de construire sur les espaces situés de part et d'autre des voies à moins de soixante-quinze ou de cent mètres, selon les cas, sauf si une dérogation est accordée et sauf si une étude est réalisée.

Je n'ai rien contre ces mesures ni contre l'amendement que présentera M. Dupont tout à l'heure. Mais, depuis quinze ans, aucun changement n'a eu lieu ; le plus souvent, la situation s'est même dégradée. Les entrées de villes affichant toujours la même laideur, le même bric-à-brac, ont continué à proliférer !

S'il suffisait d'énoncer un principe pour tout régler, depuis quinze ans, on en aurait constaté les effets bénéfiques ! Or il n'en est rien !

Comme il s'agit d'un problème national, ces zones se retrouvant partout à l'identique, nous proposons que la loi intervienne. Du reste, dans une République,

la loi n'est pas une contrainte extraordinaire ; c'est simplement la règle commune, dont le respect s'impose à tous.

Ainsi, dans chaque agglomération, on définira un périmètre et on fixera un plan d'aménagement. On pourra de cette manière s'orienter vers des propositions pour supprimer cette monotonie fonctionnelle et stopper cette dégradation.

Mme la présidente. Veuillez conclure, monsieur Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Nous sommes en désaccord sur la méthode, monsieur Braye.

Si nous pensons que la loi doit intervenir, c'est parce que nous avons l'expérience des quinze dernières années. Car on ne peut pas prétendre que tout va bien désormais ! Au-delà des principes, il faut se doter des moyens pour les appliquer.

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 5, présenté par M. Biwer, est ainsi libellé :

Amendement n° 1

Compléter cet amendement par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Au deuxième alinéa de cet article, après les mots : « à la commune » sont insérés les mots : « ou à l'établissement public de coopération intercommunale ».

La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. Ce sous-amendement a un objet presque inverse à celui de M. Sueur.

Pour ma part, je mets l'accent surtout sur la concertation. Les communes limitrophes doivent être concernées par le dispositif et pouvoir être consultées.

M. Jean-Pierre Sueur. Je suis d'accord !

M. Claude Biwer. Compte tenu de ce que j'ai entendu et de la manière dont le rapporteur a présenté son amendement, mon sous-amendement ne s'impose peut-être pas ici.

En conséquence, je le retire, madame la présidente.

M. Jean-Pierre Sueur. Je le regrette !

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 5 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 3 ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Disons-le, il s'agit d'un sous-amendement de poids puisqu'il vise, ni plus ni moins, à réintroduire dans l'amendement de la commission l'intégralité des dispositions de la proposition de loi que cet amendement tendait à supprimer ! (Sourires.)

Votre proposition est contradictoire avec notre propre vision, monsieur Sueur. Nous voulons promouvoir un urbanisme où les communes sont obligées d'élaborer des projets si elles souhaitent urbaniser. Pour autant, il ne s'agit pas de leur imposer un carcan qui serait le même pour toutes les entrées de villes de France et de Navarre !

Nous faisons confiance aux élus et, contrairement à ce que vous dites, depuis 1995 – j'espère que vous avez lu mon rapport avec attention –, une amélioration, attestée par deux études, s'est produite. Certes, il n'est pas possible d'effacer d'un seul coup le mal qui a été fait auparavant, mais on ne peut pas dire que rien n'a changé !

Par ailleurs, notre amendement vise à donner un rôle important au préfet. En effet, il prévoit un contrôle spécifique exercé par le préfet sur l'aménagement des entrées de villes. Il pourra ainsi demander à une commune qui ouvrirait de nouvelles zones à l'urbanisation en entrée de ville de réaliser une étude préalable et, à défaut, elle ne pourra pas délivrer de permis de construire.

Nous ne sommes pas contentés d'incantations ! Depuis 1995, nous avons essayé de stimuler les élus pour qu'ils réalisent ces études et élaborent des projets dignes d'intérêt urbanistique.

Pour toutes ces raisons, je ne peux qu'être défavorable à ce sous-amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Le Gouvernement est défavorable au sous-amendement n° 3 et favorable à l'amendement n° 1.

Nous sommes tous d'accord, ici, pour juger que la qualité architecturale et urbanistique des entrées de ville ne répond pas à notre attente. Face à ce constat, il y a deux façons de procéder.

Le rapporteur propose, quant à lui, d'énoncer un principe : la qualité architecturale et urbanistique des entrées de ville doit être prise en compte dans l'ensemble des documents d'urbanisme. Ce faisant, monsieur Sueur, il rejoint la première de vos préconisations. Mais il ajoute une précision : le préfet sera tenu de contrôler la bonne application de ce principe, à défaut de laquelle il sera en droit de refuser les documents d'urbanisme en question.

Cela correspond à l'urbanisme de projet que nous appelons de nos vœux.

En revanche, votre sous-amendement ne nous convient pas puisqu'il consiste à en revenir à votre texte initial et que, par conséquent, il tend à définir une norme applicable pour tout et partout. (M. Jean-Pierre Sueur fait un signe de dénégation.) En imposant les mêmes seuils – pas moins de 20 % d'espaces verts, pas plus de 60 % de parkings ; pourquoi pas 30 % ou 50 % ? –, l'urbanisme commercial d'entrée de ville serait uniforme sur tout le territoire !

M. Jean-Pierre Sueur. Mais non !

M. Dominique Braye, rapporteur. Mais si !

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Que l'agglomération compte 20 000 ou 100 000 habitants, que le centre commercial d'entrée de ville occupe 100 000, 200 000 ou 800 000 mètres carrés, les pourcentages seraient les mêmes partout !

Cela ne correspond pas à nos souhaits ni à ceux de beaucoup de sénateurs, si j'en crois la teneur des interventions qu'on entend régulièrement dans cet hémicycle. Il faut laisser aux élus locaux la liberté de décision, mais en les incitant à tenir compte de la qualité urbanistique des entrées de villes.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 3.

M. Jean-Pierre Sueur. Je souhaite apporter un certain nombre de précisions.

Je suis bien sûr ravi, monsieur le rapporteur, monsieur le secrétaire d'État, que vous approuviez les premier et deuxième alinéas de l'article 1er de ma proposition de loi. Mais, rappelons-le, ceux-ci se bornent à inscrire dans la loi le principe de la prise en compte de la qualité urbaine architecturale et paysagère des entrées de villes.

À mon sens, il faut aller au-delà, faute de quoi nous risquons, dans quinze ans, de constater à nouveau que rien n'a changé. C'est pourquoi il convient d'adjoindre à ce principe un certain nombre de règles.

Monsieur le rapporteur, je regrette notamment que vous proposiez, au travers de l'amendement n° 1, de supprimer l'alinéa 4 de l'article 1er, aux termes duquel les plans locaux d'urbanisme « comportent la définition du périmètre des entrées de villes et un plan d'aménagement de celles-ci qui doit être approuvé dans les conditions fixées à l'article L. 123-10 avant le 1er janvier 2012 ».

Que je sache, cette double définition ressortira bien de la compétence des élus. Et, si nous avons prévu une échéance, c'est pour avoir l'assurance que, à cette date, toutes les entrées de villes auront fait l'objet d'un plan d'aménagement approuvé en bonne et due forme. Il est somme toute normal qu'un tel document prévoie un certain nombre de règles. En quoi le fait de fixer des pourcentages minimaux serait-il contraignant ? Il est toujours possible d'aller plus loin.

Mes chers collègues, le seuil de 60 % que je vous propose pour les parkings est, je vous le rappelle, inférieur aux préconisations formulées par la France dans le cadre du Grenelle de l'environnement et du sommet de Copenhague. De même, en ce qui concerne la place des espaces verts dans le paysage, chacun s'est accordé pour dire qu'un seuil de 20 % était vraiment un minimum.

Par conséquent, si l'on veut limiter les nappes de parkings et encourager la végétalisation, il ne faut pas en rester aux « paroles verbales », se contenter d'aligner des mots. Il en va de même si l'on souhaite vraiment aller vers ce pluralisme fonctionnel dont tout le monde parle.

Clairement, ce qui nous sépare, c'est le rôle que nous entendons faire jouer à la loi : de notre point de vue, la loi doit dépasser la simple déclaration d'intention pour produire des effets tangibles.

C'est la raison pour laquelle nous voterons le sous-amendement n° 3. S'il n'était pas adopté, nous ne voterions pas l'amendement n° 1, car, comme vous l'avez expliqué, monsieur le rapporteur, il vise à supprimer les alinéas 3 à 15, auxquels nous tenons.

Disons-le, dans l'amendement de la commission, tout n'est pas négatif. Il est en effet utile de permettre aux préfets de notifier leurs remarques sur la qualité des entrées de villes avant l'adoption du PLU. Mais, monsieur Braye, permettez-moi de vous faire remarquer ceci : l'article L.123-12 du code de l'urbanisme que vous proposez de compléter ne concerne que les communes non couvertes par un SCOT ; c'est uniquement dans ce cadre que les préfets auront la possibilité d'intervenir. Votre proposition, pour positive qu'elle soit, a tout de même une portée réduite ; il ne faut donc pas la surestimer.

En tout état de cause, nous ne pouvons être favorables à la suppression de l'essentiel du dispositif prévu à l'article 1er. S'il est important d'affirmer un principe, cela ne suffit pas.

Mme la présidente. Je mets aux voix le sous-amendement n° 3.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 1er, modifié.

(L'article 1er est adopté.)

Mme la présidente. Nous poursuivons la discussion de la proposition de loi relative à l'amélioration des qualités urbaines, architecturales et paysagères des entrées de villes.

Article 2

L'article L. 123-1 du code de la voirie routière est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les routes nationales deviennent des voies urbaines dans le périmètre des entrées de villes. »

Mme la présidente. L'amendement n° 2 rectifié, présenté par M. A. Dupont, au nom de la commission de la culture, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

I- Après le septième alinéa de l'article L. 122-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ils peuvent étendre l'application de l'article L. 111-1-4 du présent code à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article ».

II- Le deuxième alinéa de l'article L. 111-1-4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au huitième alinéa de l'article L. 122-1 du présent code.

« Elle ne s'applique pas :

La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Sans revenir en détail sur le dispositif prévu à l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme, je tiens tout de même à rappeler la philosophie qui a présidé à son élaboration.

On a mis en avant la fixation d'une certaine distance par rapport à l'axe routier, mais, ne l'oublions pas, l'objet était surtout de provoquer la réflexion, la sanction n'étant prévue que dans un second temps, pour inciter l'État ou la municipalité à réaliser un aménagement urbain de qualité.

Le présent amendement tend à étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à une classification de routes élargie, en intégrant le réseau routier retenu dans le cadre des SCOT.

Monsieur le secrétaire d'État, une telle disposition présente un double intérêt.

D’une part, les PLU devront être compatibles avec le SCOT dans lequel ils s’inscrivent. D’autre part, à partir du moment où, aux termes du SCOT, le réseau en question méritera une attention particulière, compte tenu des grands principes d’accessibilité, de sécurité et de qualité architecturale énoncés à l'article L. 111-1-4, nous pourrons assurer une certaine continuité paysagère des entrées de villes, propre à conforter l’image architecturale de notre pays.

Les schémas de cohérence territoriale constituent le niveau pertinent pour définir les routes qui devraient faire l’objet d’une réflexion relative à la constructibilité. Ils permettent, sur un territoire étendu, de disposer d’une vision d’ensemble, y compris en ce qui concerne les axes de circulation.

La disposition que nous proposons est de nature à pallier les carences observées aujourd’hui, notamment pour des raisons liées au déclassement de certaines voies, sujet qui, je le sais, fait débat. En outre, elle ne fera que renforcer la prise en compte du paysage et du cadre de vie dans les règles d’urbanisme.

L’esprit de cette mesure est d’inciter les différents partenaires à approfondir leur réflexion sur l’aménagement des entrées de villes et le réseau routier. Cette concertation sera, me semble-t-il, facilitée par la mise en œuvre de plans locaux d’urbanisme intercommunaux, rendus possibles par les dispositions votées en première lecture par le Sénat dans le cadre de l’examen du projet de loi portant engagement national pour l’environnement. Pour ma part, c’est ce à quoi je me suis déjà employé dans ma communauté de communes.

Mme la présidente. Le sous-amendement n° 4, présenté par M. Sueur et les membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Amendement n° 2 rect., alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

Compléter cet article par six alinéas ainsi rédigés :

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Ce sous-amendement procède exactement du même esprit que le précédent.

Monsieur le rapporteur pour avis, si l’amendement n° 2 rectifié présente un côté positif, nous regrettons qu’il vise simplement à se substituer aux dispositions de notre texte initial. Ce sous-amendement a donc pour objet de le compléter afin de joindre les deux rédactions.

Vous l’avez vous-même fait remarquer, le dispositif dont vous êtes l’un des promoteurs est largement incitatif : l’interdiction de construction ne prend effet qu’en l’absence d’étude et de réflexion préalables. Or j’ai la faiblesse de croire

qu'une simple incitation en ce sens est insuffisante pour faire avancer substantiellement les choses.

Cela dit, votre proposition n'est pas négative. D'une certaine façon, vous poursuivez votre idée.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Oui !

M. Jean-Pierre Sueur. Grâce à cette proposition de loi, le dispositif concernerait désormais toutes les voiries des entrées de villes. Voilà, si j'ose dire, la porte d'entrée franchie. Mais, nous en sommes intimement convaincus, cela ne suffit pas.

Il faut dépasser le stade de l'incitation, car le désastre actuel ne peut perdurer ! La mise en œuvre de projets positifs suppose la fixation d'un certain nombre de normes. Il faut que ça change : tel est le rôle que nous assignons à la loi.

Sans cela, il est inutile de légiférer sur ce genre de sujets. En l'espèce, il s'agit tout de même du paysage de la France, de l'image que nous renvoyons, de ce que voient nos concitoyens tous les jours. L'enjeu n'est pas mince : le législateur se doit d'être insistant et de fixer des règles, faute de quoi, tout le monde le sait, c'est l'anarchie, c'est la loi de la marchandise qui s'impose dans l'ensemble de l'espace concerné.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Dominique Braye, rapporteur. Comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de la discussion générale, la commission est naturellement défavorable au sous-amendement n° 4, qui est, d'abord et avant tout, totalement inopérant

Monsieur Sueur, manifestement, il vous a échappé que, depuis quelque temps, le statut des routes de notre pays avait évolué et que la plupart des entrées de villes étaient traversées non plus par des routes nationales, mais par des routes départementales. Au vu des propositions que vous formulez, le moins que l'on puisse dire est que votre réflexion date. Sur ce genre de sujets, mieux vaut tout de même s'efforcer de suivre les évolutions en cours dans notre pays.

Par conséquent, pourquoi adopter un sous-amendement qui serait totalement inopérant ?

M. René Garrec. Pour ne pas dire plus !

M. Dominique Braye, rapporteur. Ce qui nous sépare, c'est que vous ne faites pas confiance aux élus locaux. Vous préférez les contraindre.

Nous, nous ne souhaitons pas contraindre les élus, imposer à tous les mêmes dispositions sur l'ensemble du territoire national. Vous nous proposez d'ajouter

de l'uniformité à l'uniformité ! Nous voulons, à l'inverse, de la diversité dans ces entrées de villes aujourd'hui si uniformes.

Je rappellerai aussi que, conformément à la Constitution, tout transfert de charge aux communes impose de transférer des moyens équivalents, ce qui semble vous avoir échappé. Donc, du point de vue constitutionnel aussi, le dispositif que vous proposez présente une véritable fragilité.

Sur le fond, la commission adhère à l'objectif qui est de donner aux communes les moyens d'aménager les routes situées dans les entrées de ville. Mais n'oublions pas que les communes ont déjà la possibilité de le faire en passant une convention soit avec l'État soit avec le département, et je ne vois pas pourquoi on imposerait ce transfert aux communes si elles ne le souhaitent pas. En effet, toutes les entrées de ville ne se prêtent pas nécessairement à une modification de la voirie qui les traverse.

La commission est donc défavorable à ce sous-amendement n° 4, qui ne fait que consacrer la différence qui nous oppose en termes d'urbanisme. Nous sommes pour un urbanisme de projet, vous êtes pour un urbanisme très réglementé, complètement enserré, sans souplesse, qui ne vise qu'à rajouter de l'uniformité.

M. Jean-Pierre Sueur. Allez-y, dites que je suis stalinien ! (Sourires.)

M. Dominique Braye, rapporteur. Je le pensais profondément sans oser le dire, mais puisque vous le reconnaissez vous-même, je ne vous contredirai pas !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est peut-être un peu simpliste !

M. Dominique Braye. Sur l'amendement n° 2 rectifié, la commission a émis un avis tout à fait favorable.

La proposition de M. Ambroise Dupont permet de renforcer les dispositifs de l'article L.111–1–4 du code de l'urbanisme, en s'appuyant sur les SCOT. M. Ambroise Dupont, qui étudie ce problème depuis très longtemps et suit les évolutions de la législation pratiquement au jour le jour, a, lui, complètement intégré le fait que beaucoup de routes nationales étaient devenues départementales, que certaines entrées de ville n'étaient pas traversées par des voies à grande circulation et que c'étaient donc les élus, parce qu'ils vivent au quotidien la réalité de leurs entrées de ville, qui étaient le mieux à même, à travers le SCOT, de déterminer quelles voies doivent être prises en compte.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis. Je suis très satisfait de ce débat parce qu'il redonne de l'actualité à une réflexion qui est engagée depuis longtemps.

Monsieur Sueur, j'ai pour principe de faire confiance aux élus. C'est que nous avons déjà fait dans le cadre de la loi réglementant la publicité extérieure et les

enseignes. Aucun élu n'a envie de voir son territoire massacré lorsqu'il fait appel à des professionnels, et il y en a d'excellents. L'administration a maintenant intégré le fait qu'il s'agissait non pas d'un règlement mais d'une « obligation à réfléchir » et que celle-ci nous aiderait à obtenir le résultat que nous cherchons.

Vous considérez que l'amendement n° 2 est insuffisant ; je ne suis pas d'accord avec vous, car j'ai des exemples qui prouvent que ce système produit des effets tout à fait positifs.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage l'avis la commission, exprimé par le rapporteur avec la nuance qui le caractérise (Sourires.). Il est donc défavorable au sous-amendement n° 4 et favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 4.

M. Jean-Pierre Sueur. Je remercie M. le secrétaire d'État d'insister sur le sens de la nuance qui caractérise les propos de notre rapporteur. (Nouveaux sourires.)

Si fixer des règles en matière d'urbanisme dans une loi, c'est être uniformisateur, normalisateur, contraignant,…

M. Dominique Braye, rapporteur. Ici, c'est le cas !

M. Jean-Pierre Sueur. … stalinien,…

M. Dominique Braye, rapporteur. C'est vous qui l'avez dit !

M. Jean-Pierre Sueur. …alors, franchement, autant abroger toutes les lois sur les SCOT, les PLU, etc. Le code de l'urbanisme, mes chers collègues, est le résultat de beaucoup de lois qui s'imposent aux élus et personne ne dit, monsieur le secrétaire d'État, qu'il s'agit d'atteintes à la liberté. Dans une République, la loi est au contraire, souvent, le moyen de la liberté.

Il est tout à fait vrai, monsieur Dupont, que des exemples sont là pour témoigner d'une certaine évolution. Malheureusement, le plus souvent, ce n'est pas le cas, et j'en parle, moi aussi, en connaissance de cause. J'ai eu l'occasion de faire beaucoup d'efforts en certains endroits pour faire évoluer les choses, je sais combien c'est difficile et c'est pourquoi je fais le pari que, sans volontarisme, nous n'y arriverons pas.

Sur la question des routes, je veux relever un point qui est essentiel dans cet article 2 et dont il n'a pas été question : c'est la notion de voies urbaines. Dans les entrées de ville, comme d'ailleurs dans un certain nombre de villes, on a affaire à

de vraies autoroutes, à des voies express traumatisantes, dangereuses même pour les gens qui font leurs courses.

Je revendique notre position qui est de transformer ces voies en avenues. Tout le monde sait ce qu'est une avenue.

M. Benoist Apparu, secrétaire d'État. Une avenue, cela ne veut pas dire grand-chose !

M. Jean-Pierre Sueur. On peut se promener dans une avenue, on peut la traverser.

Il reste donc beaucoup à faire, et, si nous proposons une loi, c'est parce que nous pensons que, sans loi, on n'avancera pas comme il faut sur ce sujet.

Mme la présidente. Je mets aux voix le sous-amendement n° 4.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 2 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 2 est ainsi rédigé.

Article 3

Après la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article 28 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

« Il comporte une annexe définissant des conditions d'amélioration de la desserte par les transports en commun des entrées de villes. Cette annexe mentionne les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de rendre accessibles par les transports en commun les équipements construits ou reconstruits dans ces zones. »

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Dominique Braye, rapporteur. Je voulais simplement rappeler à la Haute Assemblée que la commission souhaite le rejet de l'article 3.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 n'est pas adopté.)

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Sueur. Permettez-moi d'évoquer une fois de plus *Faust*, le célèbre opéra de Gounod dans lequel un chœur entonne « Marchons, marchons ! », alors que tous les figurants restent sur place.

M. René Garrec. Il est vrai que, pour marcher, il faut des avenues ! (Sourires.)

M. Jean-Pierre Sueur. Notre philosophie, qui n'est peut-être pas la vôtre, consiste à dire que, face aux traumatismes, au désastre que nous constatons depuis cinq décennies dans ce pays, il faut véritablement faire preuve de volontarisme, faute de quoi nous n'y arriverons pas.

Tout à l'heure, monsieur le rapporteur, vous avez évoqué Jean-Paul Charié, qui était un ami personnel bien que nous ne partagions pas les mêmes convictions politiques. J'avais eu l'occasion de parler avec lui de la loi de modernisation de l'économie. Or celle-ci a malheureusement encore accru les capacités d'extension des grandes surfaces, dans l'anarchie la plus complète.

Bien sûr, nous ne voterons pas contre le texte issu de nos travaux. Pourquoi ?

D'abord, monsieur le rapporteur, pour ce qui est des principes, vous avez proposé que notre assemblée adopte l'article qui les consacre. Cela est donc positif.

Par ailleurs, comme je l'ai souligné dans l'objet de mes sous-amendements, les deux adjonctions proposées par les deux commissions vont dans le bon sens.

Nous nous abstiendrons donc lors du vote sur ce texte, car, même si nous voulons marquer l'avancée qu'il représente, il faut, à notre avis, des moyens législatifs autrement plus forts pour être efficaces.

Ce débat, comme l'a dit M. Ambroise Dupont, aura permis de braquer à nouveau les projecteurs sur le sujet. Nous n'avons pas fini d'en parler et j'espère surtout que nous trouverons les moyens d'agir parce qu'il y va de l'intérêt de notre pays, et je veux croire que nous en sommes tous conscients.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Biwer.

M. Claude Biwer. J'ai retiré mon amendement quand j'ai compris que l'on pouvait questionner, informer les élus locaux et négocier avec eux quand une difficulté se présentait. Comme je l'ai dit à notre collègue Jean-Pierre Sueur, je considère que la loi doit être le dernier rempart quand il n'y a plus d'accord possible.

Je ne voudrais pas que nous légiférions sur tous les sujets qui sont de la responsabilité des élus locaux. Après tout, c'est à eux de savoir s'ils ont envie de

se battre ou s’ils préfèrent se retrancher derrière une réglementation, de se mettre en quelque sorte à l’abri des courants d’air !

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi est adoptée.)

TEXTE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, TEXTE N° 30
(10 DÉCEMBRE 2009)

Article 1er

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1°Au 2° de l'article L. 121-1, après les mots : « des commerces de détail et de proximité », sont insérés les mots : « , de la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de villes » ;

2° Après le cinquième alinéa de l'article L. 123-12, il est inséré un *c* bis ainsi rédigé :

« *c* bis) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de villes incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; ».

Article 2

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° Après le septième alinéa de l'article L. 122-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ils peuvent étendre l'application de l'article L. 111-1-4 du présent code à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article. » ;

2° Le deuxième alinéa de l'article L. 111-1-4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au huitième alinéa de l'article L. 122-1.

« Elle ne s'applique pas : ».

Article 3

(Supprimé)

TEXTE ADOPTÉ DÉFINITIVEMENT DANS LE CADRE DE LA LOI N° 2011-512 DU 17 MAI 2011 DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU DROIT

Article 123

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
1° L'article L. 121-1 est ainsi modifié :
a) Au a du 1°, les mots : «, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural » sont supprimés ;
b) Après le 1°, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :
« 1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ; »
2° Après le c de l'article L. 123-12, il est inséré un c bis a ainsi rédigé :
« c bis a) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; ».

Article 124

Le même code est ainsi modifié :
1° Le III de l'article L. 122-1-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article. » ;
2° Le deuxième alinéa de l'article L. 111-1-4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
« Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au dernier alinéa du III de l'article L. 122-1-5.
« Elle ne s'applique pas : ».

ARTICLES MODIFIÉS DU CODE DE L'URBANISME SUITE À L'ADOPTION DES ARTICLES 123 ET 124

Article L111-1-4 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 124)

En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation.

Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées au dernier alinéa du III de l'article L. 122-1-5.

Elle ne s'applique pas :

-aux constructions ou installations liées ou nécessaires aux infrastructures routières ;

-aux services publics exigeant la proximité immédiate des infrastructures routières ;

-aux bâtiments d'exploitation agricole ;

-aux réseaux d'intérêt public.

Elle ne s'applique pas non plus à l'adaptation, au changement de destination, à la réfection ou à l'extension de constructions existantes. Un règlement local de publicité pris en application de l'article L. 581-14 du code de l'environnement est établi par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou la commune.L'élaboration et l'approbation des dispositions d'urbanisme et du règlement local de publicité font l'objet d'une procédure unique et d'une même enquête publique.

Le plan local d'urbanisme, ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peut fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par le présent article lorsqu'il comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

Dans les communes dotées d'une carte communale, le conseil municipal peut, avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, fixer des règles d'implantation différentes de celles prévues par le présent article au vu d'une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en

compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.

Il peut être dérogé aux dispositions du présent article, avec l'accord du préfet, lorsque les contraintes géographiques ne permettent pas d'implanter les installations ou les constructions au-delà de la marge de recul prévue au premier alinéa, dès lors que l'intérêt que représente pour la commune l'installation ou la construction projetée motive la dérogation.

Article L121-1 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 123)

Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Article L122-1-5 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 124)

I. — Le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'urbanisme et de l'aménagement.

Il détermine les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

II. — Il détermine les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.

Il précise les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique.

III. — Il précise les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs ainsi que celles permettant le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent.

Il peut déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs.

Il peut étendre l'application de l'article L. 111-1-4 à d'autres routes que celles mentionnées au premier alinéa dudit article.

IV. — Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 122-1-4, il peut, en fonction des circonstances locales, imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :

1° L'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements mentionnés à l'article L. 111-4 ;

2° La réalisation d'une étude d'impact prévue par l'article L. 122-1 du code de l'environnement ;

3° La réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

V. — Il peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter :

1° Soit des performances énergétiques et environnementales renforcées ;

2° Soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques.

VI. — Il définit les grands projets d'équipements et de services.

VII. — Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.

VIII. — Dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, l'existence d'équipements collectifs et des protections environnementales ou agricoles, il peut déterminer la valeur au-dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction résultant de l'application de l'ensemble des règles définies par le plan local d'urbanisme ou du document en tenant lieu.

Dans ces secteurs, les règles des plans locaux d'urbanisme et des documents d'urbanisme en tenant lieu qui seraient contraires aux normes minimales de hauteur, d'emprise au sol et d'occupation des sols fixées par le document d'orientation et d'objectifs cessent de s'appliquer passé un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication du schéma, de sa révision ou de sa modification.

Passé ce délai, le permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être refusé et les projets faisant l'objet d'une déclaration préalable ne peuvent faire l'objet d'une opposition sur le fondement d'une règle contraire aux normes minimales fixées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur.

IX. Le document d'orientation et d'objectifs peut, sous réserve d'une justification particulière, définir des secteurs, situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés, dans lesquels les plans locaux d'urbanisme doivent imposer une densité minimale de construction.

NOTA: Loi 2010-788 du 12 juillet 2010 art. 17 : VIII. — Le présent article entre en vigueur six mois après la publication de la présente loi, le cas échéant après son intégration à droit constant dans une nouvelle rédaction du livre Ier du code de l'urbanisme à laquelle il pourra être procédé en application de l'article 25 de la présente loi. Toutefois, les dispositions antérieurement applicables continuent de s'appliquer lorsqu'un schéma de cohérence territoriale est en cours d'élaboration ou de révision et que le projet de schéma a été arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale avant la date prévue à l'alinéa précédent.

Article L123-12 (Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 123)

Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale, l'acte publié approuvant le plan local d'urbanisme devient exécutoire un mois suivant sa transmission au préfet.

Toutefois, il ne devient exécutoire qu'après l'intervention des modifications demandées par le préfet lorsque celui-ci, dans le délai d'un mois mentionné au premier alinéa, notifie par lettre motivée à l'établissement public de coopération intercommunale ou à la commune les modifications qu'il estime nécessaire d'apporter au plan, lorsque les dispositions de celui-ci :

a) Ne sont pas compatibles avec les directives territoriales d'aménagement maintenues en vigueur après la publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ou avec les prescriptions particulières prévues par le III de l'article L. 145-7 et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral mentionnées à l'article L. 111-1-1 ;

b) Compromettent gravement les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1, sont contraires à un projet d'intérêt général, autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques ;

c) Font apparaître des incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines ;

c bis) Sont manifestement contraires au programme d'action visé à l'article L. 141-7 ;

c bis a) Comprennent des dispositions applicables aux entrées de ville incompatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité urbaine, architecturale et paysagère ;

d) Sont de nature à compromettre la réalisation d'une directive territoriale d'aménagement maintenue en vigueur après la publication de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 précitée, d'un programme local de l'habitat, d'un schéma de cohérence territoriale, d'un schéma de secteur ou d'un schéma de mise en valeur de la mer en cours d'établissement ;

e) Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec l'organisation des transports prévue par l'autorité organisatrice des transports territorialement compétente ;

f) Font apparaître une ou des incompatibilités manifestes avec le programme local de l'habitat.

CINQUANTE PROPOSITIONS

POUR L'AVENIR DES VILLES

(Extrait du rapport « *Demain, la ville* »,
présenté par Jean-Pierre SUEUR au Gouvernement en 1998)

1 - La politique de la ville appelle aujourd'hui une mobilisation nationale de grande ampleur sur une longue durée. En dépit des efforts accomplis, les conditions de vie dans les banlieues et dans les "quartiers sensibles" se sont gravement détériorées dans les vingt dernières années. En dépit de ces efforts, les ségrégations se sont accrues, les déséquilibres entre quartiers se sont creusés au sein de pratiquement toutes les agglomérations. Dans plusieurs centaines de quartiers se concentrent, toujours davantage, toutes les difficultés : celles qui sont liées au chômage, au mal-vivre, à l'insécurité, à la mauvaise qualité des logements et du cadre de vie, aux obstacles auxquels se heurtent les politiques d'intégration. Les habitants de ces quartiers font souvent preuve, malgré toutes ces difficultés, de beaucoup de solidarité. Ils prennent des initiatives. Mais, en dépit de tout cela, si les choses restaient en l'état, on voit mal comment les contradictions d'aujourd'hui ne s'aggraveraient pas encore. L'alternative est claire : il faut refaire, remodeler en profondeur les quartiers en difficulté. Cela ne concerne pas uniquement les communes dites périphériques puisque, très souvent, les "zones urbaines sensibles" sont incluses dans les villes centre.

Mais l'alternative est d'une plus grande ampleur encore.

Vingt ans de politique de la ville nous ont appris que l'on ne pouvait pas changer un quartier en s'enfermant dans ses limites, dans son périmètre. A force de faire des "zonages", on stigmatise autant qu'on aide les "zones" concernées. C'est donc sur des espaces plus vastes qu'il faut agir. C'est au niveau de toute l'aire urbaine qu'il faut affirmer le droit pour chacun à vivre dans la dignité. C'est au niveau de toute la ville qu'il faut mettre en œuvre la "mixité" dont on parle tant, qu'il faut mener une politique d'intégration territoriale, économique et sociale. C'est le rapport entre le centre, la banlieue, entre les quartiers périphériques et les autres quartiers qu'il faut modifier. Il ne s'agit plus de "panser des plaies" sur des parties limitées du corps urbain. Les solutions ne pourront être trouvées qu'au niveau de la ville tout entière.

L'actualité appelle des mesures urgentes. Mais il n'y aura de vraie réponse que par un effort soutenu dans le long terme.

La France a trouvé la force et les moyens de mener à bien des projets de grande ampleur comme le plan autoroutier ou le TGV. C'est l'avenir de notre société qui se joue dans nos villes et dans nos quartiers. Comment ne pas voir que ce défi appelle un effort du même ordre - peut-être davantage - que celui que nous avons su accomplir en d'autres circonstances.

L'une des clés de la réussite est la continuité de l'effort, la cohérence des politiques menées sur le long terme. Le temps de la ville, le temps de l'urbanisme est plus long que celui des échéances politiques.

C'est pourquoi nous proposons au Gouvernement de créer les conditions d'une mobilisation sur dix ans de tous les partenaires concernés : Etat, collectivités locales, entreprises, associations. **Nous proposons que cela soit acté par une loi de programmation sur dix ans**.

Le renouveau de la politique de la ville suppose par ailleurs de nombreuses évolutions, institutionnelles, administratives, financières, etc. Celles-ci ne relèvent pas toujours **stricto sensu** de la "politique de la ville" au sens où on entend classiquement cette expression. Mais nous avons la conviction qu'on ne peut dissocier la politique de la ville des politiques urbaines. C'est pourquoi les préconisations qui suivent concerneront l'ensemble de ces domaines.

2 - La ville est aujourd'hui juxtaposition d'espaces : centres anciens, faubourgs, périphéries, banlieues, etc. En quarante ans, la spécialisation des espaces s'est considérablement accrue. Aux spécialisations sociales, qui sont anciennes, se sont ajoutées les spécialisations fonctionnelles. Les parcs d'activités sont dissociés des espaces d'habitat. Nombre d'espaces commerciaux se sont constitués hors des secteurs d'habitat. La mode des "campus" a relégué un grand nombre d'étudiants, d'universitaires et de chercheurs hors des centre-ville, voire hors des villes.

Nous ne reviendrons pas à la ville d'hier ou d'avant-hier. Il faut au contraire concevoir un nouveau modèle urbain qui, partant de la spécialisation et de la juxtaposition des espaces qui sont aujourd'hui des données, crée davantage de liaisons, d'interpénétration, de fluidité, de mixité entre les différents espaces. Il faut non seulement "recoudre" ces espaces, restaurer des continuités, mais surtout retrouver des cohérences, façonner de nouvelles harmonies. **La ville du futur sera donc multipolaire**. Dans un tel contexte, l'interaction et les capacités de mobilité entre les différents pôles seront des enjeux essentiels.

C'est dire que le projet urbain, ou plutôt les projets urbains, ne sauraient résulter de la simple contemplation d'une "ville émergente" qui serait, par définition, la meilleure ou la moins mauvaise possible. Le nécessaire volontarisme ne s'identifie toutefois ni à une planification exhaustive ni à des actes prométhéens qui, à l'échelle d'une ville ou d'un quartier, s'imposeraient, **a priori**. Le travail des architectes, urbanistes et paysagistes est ici essentiel. Œuvre de création singulière, faute de quoi il perd tout sens, ce travail s'inscrit dans le jeu dialectique d'une ville qui se fait en même temps qu'elle est faite, par l'action

des élus, des donneurs d'ordre, mais aussi des habitants**. Il ne saurait être question ni de pervertir l'acte créateur ni d'obérer la légitimité des décisions démocratiques** : la construction - ou la production - de la ville est nécessairement le fruit de dialogues et de confrontations.

Ajoutons que la "ville multipolaire" n'est pas la ville dilatée sur de longues distances, conçue par et pour l'automobile, qu'illustre le modèle urbain américain : nous ferons plus loin des propositions visant à freiner la tendance à la consommation excessive d'espace et au "mitage" qui témoignent de l'échec de l'aménagement urbain.

Les différents pôles de la ville de demain devront se caractériser par leur urbanité, ce qui suppose activité, animation, présence humaine, etc. Elle s'inscrira ainsi dans la culture européenne de la ville.

3 - Beaucoup de quartiers relevant de la politique de la ville doivent être profondément transformés. A la réparation, il faut aujourd'hui préférer l'ambition. Il y eut tant de réhabilitations légères dont le résultat s'effaçait un an, deux ans ou trois ans plus tard. Il y eut trop d'"urbanisme du pauvre" où on rénovait superficiellement des cités sans considérer (sauf notables exceptions) que tous les habitants avaient droit à un cadre de vie de qualité.

C'est dire que nombre d'opérations " construction-démolition " sont aujourd'hui pleinement justifiées. Elles requièrent des moyens financiers importants, et donc l'effort sur le long terme qui a été évoqué précédemment.

Il importe toutefois d'être très précis à cet égard.

D'abord, de telles opérations ne sont pas **en elles-mêmes** et **à elles seules** le "remède miracle". Rien n'est pire que ces destructions spectaculaires de tours et barres assorties de discours qui donnent le sentiment que l'on pense plus ou moins confusément que pour remédier au mal des banlieues, il suffirait de supprimer les banlieues. Les problèmes sont d'abord ceux des êtres humains avant d'être ceux du bâti, même si le "bâti" est loin d'être neutre.

Ensuite, avant de démolir, il faut construire. Il faut donc se donner les moyens d'un effort de construction de grande ampleur.

En troisième lieu, **les opérations ambitieuses de remodelage et de transformation profonde de quartiers entiers n'ont de sens et de chance de réussite que si elles ne sont pas confinées sur le territoire du quartier ou de la "zone" concernée**. Il ne faut pas "refaire" ces quartiers "sur eux-mêmes", comme si on voulait y confiner ceux qui y vivent. Le "chantier" doit toujours porter sur un espace urbain plus vaste. Il doit jouer sur la pluralité des formes d'habitat, sur la "couture" des différents espaces, sur l'essaimage, sur l'indispensable qualification des espaces publics, sur les retrouvailles avec un urbanisme qui n'exclura plus - comme ce fut trop souvent le cas - les rues, les vraies avenues, les places, les espaces de convivialité, en un mot **l'urbanité**.

Le problème ne réside pas seulement dans le "bâti". Sont également en cause les espaces interstitiels, ou espaces dits publics, qui connotent autant le quartier que le bâti, les voies rapides, qu'il faut parfois remettre en cause, les autoroutes, qu'il faut parfois recouvrir, etc.

Enfin, le renouveau, si l'on veut qu'il soit effectif, doit aller de pair avec la **pluri-fonctionnalité**, et donc l'interpénétration des espaces et des fonctions : la "réfection" du quartier, et donc d'une aire urbaine plus vaste, passera nécessairement par l'apport (ou la liaison avec) de nouvelles activités économiques, tertiaires, commerciales, universitaires, scientifiques, etc.

4 – Le niveau pertinent pour les décisions structurantes concernant les espaces urbains est celui de l'agglomération. Le territoire urbain ne se superpose pratiquement jamais à celui d'une commune. La politique de la ville dépasse souvent les contours de la commune. La ville, au sens classique du terme, c'est souvent l'agglomération. C'est d'ailleurs au niveau de l'agglomération que sont déterminées, de plus en plus souvent, les orientations concernant l'aménagement, l'urbanisme, le développement économique, les déplacements, l'environnement. C'est à ce niveau qu'elles doivent l'être encore davantage.

Préparer la ville du futur, cela n'appelle pas seulement des réflexions sur l'aménagement ou sur l'urbanisme. La question de la démocratie est centrale. Les lieux d'exercice de la démocratie doivent correspondre au mieux aux niveaux où les décisions essentielles sont prises, ou doivent être prises. Dès lors que la définition et la mise en œuvre d'un "projet de ville" concerne, en fait, toute l'agglomération, espace stratégique de la décision, et aussi espace de vie, la question de l'exercice de la démocratie se pose à ce niveau. Or, aujourd'hui, les instances de l'agglomération souffrent d'un défaut de lisibilité par les citoyens, alors même qu'une part de plus en plus importante des impôts est perçue et dépensée par les instances intercommunales**. C'est pourquoi il est proposé de s'orienter vers l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée d'agglomération**. Ainsi un espace urbain à l'évidence stratégique deviendra-t-il l'un des lieux essentiels de la démocratie locale.

Le nouvel essor de l'agglomération ne saurait toutefois se traduire par la mise en cause de la commune, qui constitue, depuis plus de deux siècles, la cellule de base de la démocratie. Nous proposerons d'ailleurs ci-dessous de donner davantage de responsabilités aux maires et aux élus municipaux dans la mise en œuvre de la politique de la ville. Par ailleurs, s'il apparaît essentiel de confier des responsabilités structurantes à l'agglomération, il n'est pas nécessaire que la répartition des compétences entre communes et agglomération soit partout la même, celle-ci devant être **aussi** la résultante du débat local et de la prise en compte des réalités locales.

5 - La proposition faite ci-dessus concernant **les assemblées d'agglomération** pose la question du nombre des élections, de la complexité de l'organisation territoriale et de l'enchevêtrement des compétences. Il est clair qu'à l'opposé de ce que l'on constate dans les espaces ruraux ou dans un certain nombre de communes petites et moyennes, le territoire du canton ne constitue pas dans les zones urbaines un territoire pertinent pour la mise en oeuvre de politiques urbaines et de politiques de la ville (qui sont ou doivent être mises en oeuvre au niveau de l'agglomération, de la commune ou du quartier). Les limites territoriales du canton sont d'ailleurs rarement connues, ou perçues comme constituant une unité humaine ou spatiale effective, par les citoyens. L'une des hypothèses d'évolution qui a retenu l'attention de notre commission consisterait en la désignation des représentants de l'agglomération urbaine au sein des assemblées départementales par l'assemblée d'agglomération. Ainsi, une élection au suffrage universel se substituerait à une autre, et une élection au second degré se substituerait également à une autre. Cela permettrait en outre de mieux prendre en compte le poids démographique des agglomérations urbaines dans la composition des conseils généraux, et de procéder au ré-équilibrage qui apparaît aujourd'hui nécessaire. D'autres hypothèses existent. Mais, quelles que soient les méthodes mises en œuvre, **il est clair que l'organisation territoriale et administrative de la France doit être revue de manière à mieux prendre en compte le fait urbain**.

6 - Les agglomérations françaises sont souvent de taille plus réduite que leurs homologues européens. C'est pourquoi **la mise en œuvre de "réseaux de ville" constitue l'un des objectifs majeurs de la politique d'aménagement du territoire**. La notion de "réseau de ville" est également essentielle pour concevoir la ville de demain. Au moment où l'accroissement des capacités de mobilité de chacun constitue un enjeu majeur, il serait anachronique de considérer les villes (ou les agglomérations) comme autant d'entités isolées les unes des autres.

Toutes les conséquences n'ont pas été tirées, en termes d'aménagement du territoire, de la révolution urbaine. Tant au niveau national que pour chacune des régions, la question de l'armature urbaine est cruciale. Cette armature urbaine ne saurait être considérée comme un réseau indifférencié. Dans la mesure où les politiques de la ville et les stratégies de développement urbain sont indissociables, la question de la complémentarité entre les fonctions, les types et les secteurs de développement des différentes agglomérations est essentielle. Elle l'est d'autant plus dans une société où les moyens de la mobilité et de la communication s'accroissent à un tel rythme que le rapport des citoyens à la ville n'est plus seulement le rapport à une ville - mais de plus en plus souvent - le rapport à une pluralité d'espaces urbains.

La complémentarité entre les villes appartenant au même réseau apparaît particulièrement pertinente en matière de grands équipements et services urbains. Cela vaut en matière de recherche, d'université, de culture, de loisirs, de sport. L'objectif est de favoriser l'accès du plus grand nombre à ces grands équipements et services.

Cela suppose une politique d'aménagement du territoire associant étroitement l'Etat, les régions et l'ensemble des villes qui constituent "l'armature urbaine" de chaque région. C'est l'un des enjeux majeurs des contrats de plan. **Au-delà, le dialogue régulier et la mise en œuvre de rapports contractuels entre les conseils régionaux et les conférences des maires des grandes villes (ou les présidents des agglomérations) apparaissent comme l'une des clés du développement de la politique de la ville et de politiques urbaines cohérentes et maîtrisées**.

7 - A côté du niveau de l'agglomération, où les choix structurants doivent pouvoir être faits, un autre niveau apparaît essentiel : celui de la démocratie de proximité. Il est clair, en effet, que les habitants des agglomérations urbaines éprouvent trop souvent le sentiment d'une trop forte distance entre eux-mêmes et les instances de décision. Lorsque sa population est inférieure à 20.000 habitants, la commune constitue naturellement ce lieu si nécessaire de la démocratie de proximité. **Il apparaît indispensable de généraliser dans les communes de plus grande taille des conseils de quartier** qui associent, selon diverses modalités, autour des conseillers municipaux de chacun des quartiers, les représentants des associations ou des "forces vives" du quartier. Cela est particulièrement (mais non exclusivement) nécessaire dans les quartiers comprenant les grandes cités d'habitat social où l'implication des habitants dans les décisions concernant la vie quotidienne mais aussi les projets d'avenir est essentielle et constitue l'une des clés de la réussite de ces projets. Il n'apparaît pas opportun de prévoir un mode de désignation uniforme de ces instances, une place importante devant être laissée, en cette matière, aux initiatives et aux débats locaux. Outre un pouvoir de proposition sur l'ensemble du champ de compétence communal, ces conseils devraient être obligatoirement consultés pour toute décision concernant le quartier considéré, préalablement à l'inscription de ladite question à l'ordre du jour du conseil municipal. Les conseillers municipaux devront disposer, au moment du choix, de l'avis écrit du conseil de quartier.

Enfin, s'il n'apparaît pas pertinent d'élire au suffrage universel des conseils qui n'auraient qu'un rôle consultatif, l'extension de la loi dite "Paris - Lyon - Marseille" à d'autres agglomérations permettrait le développement d'une démocratie locale davantage en prise avec les réalités des quartiers par la mise en place d'une assemblée élue au niveau d'arrondissements qui pourraient correspondre à des grands quartiers.

8 - Notre pays est profondément marqué par l'idée selon laquelle toute réforme doit s'appliquer au même moment, au même rythme, selon les mêmes modalités, dans l'ensemble du territoire. La prise en compte des lourds problèmes auxquels les espaces urbains sont confrontés suppose, dans un certain nombre de domaines, une grande faculté d'adaptation à des situations diverses. Ainsi, il est clair que si la réalité des agglomérations est facilement perceptible dans la plupart

des régions françaises, **il en va différemment dans la région Ile de France** où un tissu urbain dense ne se "découpe" pas naturellement en agglomérations. **Il sera donc nécessaire, dans ce cas précis, de raisonner à partir des entités que constituent soit une commune, soit un ensemble de communes liées les unes aux autres et formant une unité urbaine cohérente** plutôt que sur la base des agglomérations telles qu'elles ont été définies ci-dessus. S'il est clair que, dans tous les cas, la région ou le département constituent des aires trop larges pour être adaptées à la mise en œuvre des politiques de la ville, la commission recommande, compte tenu des spécificités du "tissu urbain" dans la région Ile de France, qui n'a son équivalent dans aucune autre région, que le territoire opérationnel au sein duquel les procédures définies ci-dessous seront mises en œuvre soit délimité, au cas par cas, après concertation avec la région Ile de France et avec les élus concernés, l'objectif étant de s'appuyer sur une institution intercommunale correspondant à un bassin de vie ou à un bassin d'emplois effectifs (ou encore, le cas échéant, à l'un et à l'autre).

Pour ce qui concerne les "grandes politiques" d'aménagement, de développement économique, de déplacement, de santé, etc., des schémas d'organisation établis à l'échelle régionale existent aujourd'hui. Cette échelle est la seule qui, en Ile de France, permette d'agir avec cohérence contre la fragmentation urbaine et sociale. Il faudra donc plus qu'ailleurs impliquer, à cet égard, pour la nouvelle phase de la politique de la ville, tant l'Etat que le conseil régional et les grands organismes tels que la RATP ou les organismes d'HLM inter-départementaux.

9 - Des considérations analogues devraient conduire à donner une place importante à la notion d'expérimentation dans la mise en oeuvre des préconisations qui sont faites dans le présent rapport. Il pourrait ainsi être très utile de mettre en œuvre telle ou telle disposition durant trois, quatre ans, ou davantage, au sein d'une ou plusieurs collectivité(s) volontaire(s) et de présenter chaque année une évaluation, qui permettrait soit de développer, soit de généraliser la mise en œuvre de cette disposition, soit, au contraire, d'y renoncer. Ainsi, **la question de la pertinence de la répartition des compétences entre le département, les agglomérations et les communes en matière d'action sociale et de mise en œuvre du RMI** a été posée lors des auditions auxquelles nous avons procédé. Dès lors que les élus des villes sont confrontés, tout particulièrement dans les quartiers en difficulté, aux problèmes liés à la précarité et au chômage, ne serait-il pas opportun que ces mêmes élus aient en charge la mise en œuvre du RMI et une part des compétences aujourd'hui exercées par les départements en matière d'action sociale ? Une bonne manière de traiter cette question serait de **mettre en œuvre un tel "transfert de compétence" à titre d'expérience au sein d'une ou de plusieurs des agglomérations qui seraient candidates**, et d'évaluer les effets d'un tel transfert avant de le généraliser totalement, de le généraliser dans certains domaines et sous certaines conditions, ou d'y renoncer. Un tel dispositif, qui serait d'ailleurs cohérent avec ce qui a été prévu par l'article 33 de la loi du 22 juillet 1983 et avec certaines initiatives

locales, supposerait une évolution profonde de nos habitudes administratives qui donnerait une plus grande place à l'expérimentation au sein des processus de réforme.

10 - Indépendamment des perspectives qui viennent d'être évoquées, il est urgent de mettre fin aux dispositifs qui pénalisent très injustement les agglomérations dont une part importante de la population est en difficulté. Ainsi en est-il **des modes de calcul du contingent d'aide sociale versé par les villes aux départements**. Le présent rapport montre que le dispositif en vigueur pénalise les communes où résident le plus d'habitants en difficulté et celles qui ont les ressources les plus modestes. **Ce dispositif est totalement contre-productif en matière de politique de la ville et de solidarité. Il doit être rapidement modifié**.

11 - La configuration des espaces urbains est, aujourd'hui, largement déterminée par les mécanismes fiscaux. **Les modalités de perception de la taxe professionnelle ont beaucoup plus de conséquence sur l'aménagement réel des agglomérations urbaines que les schémas directeurs, élaborés au terme de nombreuses études et de longs débats. Il y a une corrélation entre les fortes disparités de taxe professionnelle entre les communes d'une même agglomération et l'incapacité à maîtriser l'urbanisme des entrées de ville, à organiser des implantations cohérentes d'activité économique ou à éviter une consommation excessive d'espace**, qui entraîne à la fois le développement du "mitage" urbain et des dépenses en infrastructures plus élevées qu'il ne serait utile. Cet ensemble de considérations justifie **l'impérieuse nécessité de mettre en œuvre par la voie législative dans l'ensemble des agglomérations de plus de 100 000 habitants la taxe professionnelle d'agglomération**, déjà rendue possible par la loi du 6 février 1992 sur l'Administration Territoriale de la République pour les structures intercommunales à fiscalité propre. Cette mise en oeuvre suppose une période de transition, et d'unification progressive des taux, allant de cinq à dix ans. Elle est cohérente avec l'attribution à l'agglomération de compétences fortes en matière d'aménagement. Conformément aux dispositions en vigueur pour les communautés de ville, l'agglomération fixerait le taux de la taxe professionnelle. Elle en percevrait le produit, une part de ce produit pouvant toutefois continuer d'être perçu par les communes. L'agglomération pourrait, le cas échéant, prélever une part additionnelle des trois autres taxes comme c'est aujourd'hui le cas dans l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre. Elle aurait, en outre, la possibilité d'organiser des systèmes de péréquation ou de solidarité financière entre communes.

12 - Les mécanismes fiscaux en vigueur, qu'il faut donc réformer, ont joué un rôle déterminant dans la configuration qu'ont aujourd'hui les "entrées de ville", et tout particulièrement des espaces commerciaux qui s'y sont implantés au cours des trente dernières années. On a davantage parlé de commerce que

d'urbanisme dans les nombreuses instances dédiées à l'"urbanisme commercial". Alors que toutes les villes ont une image, une personnalité, une atmosphère qui leur est propre, elles ont toutes été encerclées par la même périphérie commerciale constituée partout des mêmes volumes, des mêmes couleurs et des mêmes enseignes. Alors que les cœurs des villes sont protégés par de nombreux dispositifs, parfois trop contraignants, le laxisme le plus total à l'entrée des mêmes villes a engendré un sinistre paysager de grande dimension qui affecte l'ensemble du territoire. L'image d'une ville - son âme - tiennent autant à son centre ancien qu'à la perception qu'on a de la cité lorsqu'on s'en approche et lorsque l'on y entre. C'est pourquoi, il est incontestablement d'intérêt public de reconquérir ces espaces. **L'ampleur de la dégradation du paysage urbain dans les " entrées de ville ", les effets concrets de trente années de " laissez-faire " généralisé appellent aujourd'hui une forte réaction qui pourrait s'apparenter, comme cela a été proposé par ailleurs, à une nouvelle " loi Malraux " pour les entrées de villes**175. Cette loi prévoirait à l'intérieur des périmètres concernés la mise en place de plans d'aménagements par les instances d'agglomération. Ces plans d'aménagement définiraient le droit à construire. Ils définiraient un schéma d'urbanisme d'ensemble, au sein duquel les constructions nouvelles devraient s'intégrer. Ils définiraient complémentairement à la loi les dispositifs permettant de promouvoir la qualité architecturale des constructions neuves ou des adaptations et aménagements qui seront apportés à l'existant. Ils définiraient des espaces de verdure ainsi que des programmes de plantations. Ils fixeraient enfin des normes restrictives en matière d'enseignes, d'affichage publicitaire et de signalétique commerciale, auxquelles les entreprises seraient tenues de se conformer dans des conditions fixées par un texte législatif modifiant la loi de 1979. Un tel dispositif permettrait d'aller plus loin que la " loi Dupont " qui s'apparente à un dispositif d'urgence permettant de "limiter les dégâts" : il n'est pas forcément dommageable de construire le long d'une voie d'accès à une agglomération ; tout dépend de ce que l'on construit. La réponse passe par plus d'urbanisme et davantage d'architecture. La nouvelle législation, qui est nécessaire, donnera aux autorités des agglomérations les moyens de concevoir et de mettre en œuvre des plans de "reconquête" et d'aménagement de ces espaces, de l'urbanisme et des paysages.

13 - Les problèmes posés par les "entrées de ville" sont aussi liés au statut des voiries. Lorsque, ce qui est fréquent, l'"entrée de ville" correspond à une route nationale, les caractéristiques de ce type de voirie l'emportent presque toujours sur le respect du caractère urbain du site traversé. Or, les normes en vigueur sur les grands itinéraires routiers dont relèvent les tronçons considérés sont antinomiques du statut d'une voie urbaine desservant, le plus souvent, les équipements commerciaux précédemment 175 Joseph JUVIN, Urbanisme, janv. fév. 1995 évoqués. **C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de doter les tronçons concernés de route nationale du statut d'"avenue urbaine"**. Dans le cadre des Dossiers de Voirie d'Agglomération (DVA) dont l'élaboration est négociée entre l'Etat et les collectivités locales, ces tronçons - ainsi d'ailleurs que les tronçons

situés **à l'intérieur** des agglomérations - pourront être dévolus aux agglomérations **par dérogation au principe de la continuité des routes nationales** ; si tel n'est pas le cas, **ces tronçons, dotés du statut d'"avenue urbaine" seront aménagés en prenant en compte prioritairement les contraintes urbaines dans le cadre d'une convention entre l'Etat et l'agglomération** ; en cas de désaccord, le litige sera soumis à une instance nationale paritaire constituée de représentants de l'Etat et des collectivités locales.

14 - La mobilité, et donc la politique de déplacement, devenant des enjeux essentiels de la cohésion urbaine, les moyens appropriés devront y être affectés. Le "droit à la mobilité" pour le plus grand nombre est en effet une condition essentielle de la réussite de la ville multipolaire, où l'aménagement ne sera plus seulement conçu à partir des notions **d'espace** et de **distance**, mais aussi en fonction des capacités de déplacement et du **temps** de déplacement. L'élaboration des Plans de Déplacement Urbain (PDU) prévus par la loi sur l'air, devra pour des raisons tenant à la fois à la cohésion urbaine et à la préservation de l'environnement, **substituer la multi-modalité au "tout automobile".** Les expériences européennes et françaises menées à bien ont montré que les lignes de **transports en commun en site propre**, outre leur fonction spécifique en matière de transport public, constituaient des "épines dorsales" essentielles autour desquelles s'organisaient une nouvelle continuité et de nouvelles cohérences urbaines. C'est pourquoi, il est impérieux de dégager les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre rapide des projets existants, en cours d'élaboration ou de conception. Outre les crédits émanant du "versement transport", il est clair qu'un effort conséquent sur fonds publics est nécessaire, le besoin de financement pour les projets existants ayant été chiffré à 80 milliards de francs par le Groupement des Autorités Responsables de Transports (GART), alors que l'enveloppe prévue dans le budget de l'Etat 176 ne dépasse pas 700 millions de francs. Dès lors que la politique de la ville représente une priorité, et que les problèmes de pollution urbaine sont extrêmement sensibles, **la solution la plus** 176 hors dispositifs spécifiques concernant l'Ile-de- France **réaliste consiste en un redéploiement d'une partie des crédits affectés dans le budget de l'Etat aux projets routiers en direction des projets de déplacement urbain**.

Il est par ailleurs indispensable que les projets concernant les transports urbains soient davantage pris en compte lors de la négociation des prochains contrats de plan Etat-Région.

15 - Les espaces appelés "technopoles" se sont développés en périphérie des aires urbaines au cours des dernières années. **Plutôt qu'un espace distinct du tissu industriel et urbain, la logique technopolitaine doit désormais plutôt concerner plusieurs pôles au sein de l'aire urbaine**. Cela s'inscrira dans la même orientation qui visera à réintégrer dans l'aire urbaine les institutions universitaires et scientifiques. S'il apparaît pertinent de les inscrire désormais au cœur de l'aire urbaine, il serait dommageable de laisser durablement les anciens

campus universitaires ou les parcs technologiques isolés de la ville. Ils seront donc un élément de la ville multipolaire et verront leur intégration à l'ensemble urbain assurée prioritairement, en particulier par le moyen des transports en commun en site propre. Le développement dans l'ensemble de l'aire urbaine des nouveaux outils de l'information et de la communication procéderont de la même logique.

16 - La question des centres-ville est d'autant plus cruciale que ces centres-ville sont désormais les centres de l'agglomération. La logique multipolaire précédemment évoquée ne saurait se traduire par leur banalisation. Après les entreprises, une part non négligeable du potentiel commercial les a quittées. C'est au tour maintenant des activités de loisirs avec, tout particulièrement, le développement de " multiplexes " cinématographiques en périphérie. Dès lors que la ville de l'avenir sera " multipolaire ", il n'y a pas de raison **a priori** de contester l'implantation d'équipements culturels ou de loisirs dans les différents espaces "hors du centre". C'est d'ailleurs ce que souhaitent souvent les élus des communes dites périphériques. On constate toutefois que, pour s'en tenir à cet exemple, les multiplexes s'implantent dans une sorte d'"extra-urbanité", comme naguère les grandes surfaces commerciales : ils ne sont pas, fondamentalement, dans telle ou telle commune ; ils sont près d'un parking et près d'un grand axe de circulation ; leur implantation est donc une pure conséquence de la civilisation du "tout automobile". Dans un tel contexte, le développement des logiques de déplacement multimodales devrait aller de pair avec la recherche d'un nouvel équilibre qui permette **d'éviter d'aller vers le "centre-ville musée"**. Le centre ville doit rester un lieu d'activités, de commerces et de loisirs, même s'il y a, selon les espaces, spécialisation entre différents sites d'activités, de commerces et de loisirs, les clients des uns et des autres étant pour partie les mêmes : une part non négligeable de la population fréquente à la fois les grandes surfaces périphériques et les boutiques des centres-ville, même si les grandes surfaces ont intégré des boutiques. Les Plans de Déplacement Urbain et des nouvelles stratégies de transport urbain fondées sur le développement des transports en site propre et sur la multimodalité ont pour but de favoriser le passage d'un espace à l'autre, et, au-delà, la mixité, la continuité et l'interpénétration des espaces. **S'agissant de la vogue des multiplexes, les nécessités de l'équilibre qui viennent d'être évoquées appellent à cet égard des prérogatives renforcées des Commissions Départementales des Equipements Commerciaux (CDEC**).

17 - Si différentes configurations gouvernementales ont été successivement mises en œuvre au cours des dernières années, la gestion de la ville est fréquemment éclatée entre différents ministères. **Pour simplifier, le ministère de la culture gère les centres anciens et leur patrimoine, le ministère de l'équipement gère la "ville émergente" périphérique, avec ses rocades, son urbanisme neuf et ses plans d'aménagement, et le ministère des affaires sociales et celui du logement gèrent la ville qui se défait et le "mal**

vivre" dans les tours et les barres. Pour caricaturale qu'elle soit, chacun sait combien cette vision des choses correspond à une part de la réalité. Continuer de raisonner ainsi, c'est **institutionnaliser la ségrégation et la juxtaposition des espaces**, c'est renoncer au projet qui consiste à refaire "de la ville", à retrouver de la cohérence urbaine. **Confiner le ministère de la ville dans la ville qui va mal, ou dans la ville périphérique, c'est inscrire dans nos institutions la ville à double vitesse. C'est conforter un schéma que l'on prétend réformer. C'est pourquoi le ministre de la ville doit être doté des compétences interministérielles qui lui permettront d'assurer la cohérence entre les interventions de l'ensemble des ministères dans le champ urbain**.

18 - La politique de la ville doit-elle relever d'un budget spécifique au sein du budget de l'Etat ? Doit-elle être, au contraire, pour l'essentiel, une politique à caractère interministériel dont les moyens donnent lieu à des lignes affectées au sein du budget de chaque département ministériel ? La seconde solution paraît a priori la plus cohérente, car "la politique de la ville" est faite de logement, d'urbanisme, de formation, de lutte contre le chômage et l'insécurité, d'action sociale, etc... Elle exige toutefois de donner des moyens de coordination effectifs au ministre en charge de la ville.

Il est clair que sur le plan institutionnel, **le ministre chargé de la ville doit disposer d'une structure administrative assez forte pour assurer la cohésion interne et peser conceptuellement et budgétairement dans les arbitrages interministériels,** compte tenu notamment de l'éclatement des directions et structures directement ou indirectement concernées par la politique de la ville au sein de plusieurs ministères. A cet égard, le rôle, les missions, les moyens et le positionnement de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) devront être réévalués. Le responsable de cette structure pourrait utilement présider un comité interministériel réunissant les directeurs des six ou sept grandes directions concernées par la politique de la ville dans les différents ministères. C'est le mode de gestion de l'interministérialité que préconise, pour le ministère de l'Equipement, le rapport Santel.

Sur le plan financier, les impératifs de coordination effective, de clarté et de déconcentration conduisent à préconiser :

a) que les crédits affectés à la politique de la ville soient clairement identifiés et donnent lieu à une présentation globale corrigeant les insuffisances de l'actuel "jaune budgétaire" ; une réflexion devra notamment être conduite pour homogénéiser et stabiliser la définition par les différents ministères des crédits qu'ils retiennent au titre de la politique de la ville ;

b) **que le ministre de la ville ait le pouvoir de notifier lui-même une partie au moins de ces crédits, selon le fonctionnement adopté pour le budget civil de la recherche-développement à partir de 1981** ;

c) **qu'une enveloppe complémentaire significative lui permette en outre d'abonder les moyens des différents ministères pour impulser les actions les plus urgentes ou les plus lourdes** ;

d) qu'il ait clairement autorité sur la co-gestion des futurs contrats passés avec les agglomérations.

Par ailleurs, le niveau de décision pertinent pour l'engagement des crédits étant l'échelon déconcentré, il est nécessaire :

e) de maintenir le Fonds Interministériel pour la Ville (FIV), en le constituant non plus par ponctions sur les budgets sectoriels, mais au moment de l'élaboration du budget, et en mettant fin au sous-dimensionnement constaté ; il est notamment opportun d'y intégrer le Fonds Social Urbain (FSU) ;

f) **que l'ensemble des crédits déconcentrés de la politique de la ville constituent aux niveaux régional et départemental des enveloppes fongibles susceptibles de donner lieu à des réaffectations à l'initiative des préfets de région et du département. En effet, la déconcentration doit être réelle en matière de politique de la ville** : sous l'autorité du ministre chargé de la ville, les préfets et sous-préfets à la ville doivent avoir pleine autorité sur la gestion de l'ensemble des crédits de l'Etat dans le territoire où ils ont compétence ; cette déconcentration est absolument nécessaire si l'on veut parvenir à ce que la **fongibilité** des crédits évoquée ci-dessus soit effective.

19 - Quelles que soient les modalités d'affectation des crédits ou les procédures mises en œuvre, il est clair que l'action ambitieuse qui est indispensable dans plusieurs centaines de quartiers de ce pays - où se joue, pour une part significative, l'avenir de notre société - nécessite des financements publics importants. **L'effort minimum annuel doit être à la hauteur de celui accompli pour la mise en œuvre des "emplois jeunes". Il doit être mené sur une période de dix ans**.

Cet effort public sera inscrit, pour chaque année, dans la loi d'orientation pour la ville qui couvrira une période de dix ans.

Celle-ci définira le "cadrage" qui permettra de négocier, pour ce qui est de la politique de la ville et des politiques urbaines, les contrats de plan avec les

régions et les départements ainsi que les contrats d'agglomération que nous proposons de créer.

Elle définira des volumes de crédits d'équipement et de fonctionnement, ainsi que les orientations quant à leur affectation.

En matière d'investissement, la priorité sera donnée aux actions les plus lourdes, pour lesquelles le financement de l'Etat est essentiel.

Pour être financée par l'Etat, toute action de ce type devra s'intégrer dans un projet urbain concernant l'ensemble de l'aire urbaine où elle se situe.

L'objectif clairement affirmé doit être, en dix ans, de remodeler, de transformer en profondeur les aires urbaines concernées.

C'est pourquoi la programmation devra concerner l'ensemble des opérations et actions structurantes dans le champ urbain.

20 - La politique de la ville doit également être bien davantage prise en compte dans la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales. **La Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) ne représente qu'une enveloppe modeste par rapport à celle de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF**). Or, il faut réaffirmer qu'il existe de très importantes disparités entre les ressources des collectivités locales, eu égard aux charges respectives qui sont les leurs (et notamment à la prise en charge de personnes en difficulté et de quartiers dégradés). Au regard de ces disparités, la mécanisme de la DGF n'assure que marginalement le rééquilibrage et la péréquation qui sont nécessaires. La DGF a été, pour sa part majeure, "cristallisée" en l'état par la réforme de 1994. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de réorganiser la DGF et ses "dotations satellites" autour de quatre critères seulement (et donc, assurer par rapport à ces quatre critères une redistribution beaucoup plus conséquente) :

a) un indicateur de richesse effective, intégrant le produit fiscal et le potentiel fiscal par habitant ;

b) la politique de la ville ;

c) le développement rural, en évitant tout saupoudrage, c'est-à-dire en ne prenant en compte que les projets de développement portés par une intercommunalité à fiscalité propre ;

d) l'intercommunalité.

Le second de ces critères est important. En effet, la nécessaire péréquation doit prendre en compte la situation différente dans laquelle se trouvent les communes et les agglomérations au regard de la politique de la ville.

Pour la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, comme pour l'affectation des moyens de l'Etat, deux types de situations doivent être distingués : celle des agglomérations (ou communes) relativement riches comptant sur leur territoire des quartiers pauvres et celle des agglomérations (ou communes) pauvres comptant sur leur territoire des quartiers pauvres. Les

premières peuvent trouver dans leurs propres ressources les moyens de mener une politique de la ville, alors que ce n'est pas possible dans le second cas.

21 - Il est enfin patent que les sommes affectées par les régions et les départements à la politique de la ville (ou même aux zones urbaines) ne sont - sauf quelques notables exceptions - ni à la mesure du poids démographique des populations concernées au sein des régions ou départements, ni à la mesure de la gravité des problèmes. Les chiffres inclus dans ce rapport montrent que la contribution des régions est très inégale et celle des départements très faible. C'est pourquoi la négociation des prochains contrats de Plan devra être pour l'Etat l'occasion d'agir en vue des nécessaires rééquilibrages. **Aucun contrat de plan ne devrait être signé par l'Etat sur la base du statu quo à cet égard**.

La ville devient aujourd'hui le lieu où se focalisent tous les problèmes de la société. Les options prises en matière de politique de la ville sont donc déterminantes pour l'avenir de la société elle-même. C'est pourquoi la politique de la ville doit être une politique de solidarité : solidarité au sein de la nation ; solidarité entre collectivités locales ; solidarité entre villes ; solidarité entre quartiers.

22 - Pour faire face aux besoins d'une restructuration urbaine de grande ampleur, les subventions de l'Etat et les efforts supplémentaires des collectivités ne pourront suffire. Comme pour l'effort de reconstruction il y a quarante ans, il convient de faire appel à des ressources d'emprunt à faible taux d'intérêt et remboursable à longue durée.

Ce type de financement, mobilisable au profit de collectivités et des bailleurs sociaux, existe déjà : il s'agit des Prêts Projets Urbains (PPU) distribués par la Caisse des Dépôts et financés sur fonds d'épargne (ressources du livret A). Très compétitifs à l'origine, les PPU apparaissent aujourd'hui moins intéressants : cela tient au taux du livret A auquel ils sont adossés. **Pour rendre les PPU plus attractifs et surtout plus conformes aux conditions économiques et financières dans lesquelles se réaliseront les opérations de restructuration urbaine, ces prêts doivent être bonifiés à partir des bénéfices réalisés par la Caisse des Dépôts dans la gestion des fonds d'épargne**. **Une forte mobilisation de ces fonds devrait permettre d'étendre de manière significative leur champ d'application aux investissements lourds visant à remodeler des quartiers et à agir sur des zones urbaines larges. Elle devrait, en particulier, favoriser la mise en œuvre à plus grande échelle des programmes de construction-démolition**.

Par ailleurs, la Caisse des Dépôts et Consignations dispose d'importants fonds propres. Issus de l'activité propre de la CDC et garantissant sa sécurité financière, ces fonds ne peuvent prendre le caractère d'aide publique ou de subventions. En revanche, une réorientation pourrait permettre à ces fonds d'agir comme un opérateur public, investisseur à long terme dans des opérations liées à

la politique de la ville (opérations commerciales ; bâtiments ou espaces dédiés à l'activité économique, etc.) contribuant à la revitalisation des quartiers en difficulté.

Ces deux volets marqueraient une orientation nette de la CDC comme partenaire de la politique de la ville, à l'image du rôle qu'elle joua il y a plusieurs décennies en faveur de la construction des grands ensembles.

23 - L'Union européenne a engagé, à travers les fonds structurels et, depuis 1994, à travers le programme d'initiative communautaire URBAN, des actions spécifiquement urbaines au profit de certains quartiers et de leurs populations auxquels sont affectés des crédits européens importants (100 villes européennes bénéficient de l'initiative URBAN dont 13 villes françaises).

La Commission a présenté en mai 1997 une communication sur la question urbaine qui ouvre un débat sur le "paradoxe" des villes européennes : à la fois sources de richesses et du rayonnement de l'Europe, ces villes sont aussi le lieu du "pire", de l'exclusion, de la pauvreté, de la violence.

Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), dont le projet a été approuvé en juin 1997, aborde, quant à lui, les questions de l'équilibre ville-campagne et de la dimension urbaine de l'aménagement du territoire à l'échelle de l'espace communautaire.

"L'agenda 2000" présente les propositions de la Commission pour la période 2000-2006. Une simplification et une meilleure efficacité par une réduction du nombre des "objectifs" y sont préconisées : le nombre d'objectifs serait réduit à trois, le nouvel "objectif 2" désignant l'ensemble des mutations structurelles, agricoles, industrielles et urbaines.

Dans un tel contexte, **il est essentiel que les autorités françaises défendent la nécessité du développement des politiques urbaines et des politiques de la ville au niveau européen**. Si la construction européenne s'est d'abord faite autour de l'agriculture, le temps est venu de redonner aux villes la place qui fut la leur dans la constitution de la civilisation européenne.

S'il apparaît cohérent de défendre au niveau européen comme au niveau national une conception globale du développement urbain, **il est souhaitable que les financements européens puissent être affectés, de manière sélective, aux opérations les plus lourdes**, et notamment aux aires urbaines correspondant aux actuels Grands Projets Urbains (GPU).

24 - La politique de la ville a été l'occasion de la mise en place de nombreux "zonages" : aux ZUP se sont ajoutées les ZEP, puis les ZUS, les ZRU et les ZFU.

Toute politique de "zonage" est à double tranchant. S'il est juste de donner davantage de moyens là où les difficultés sont les plus lourdes, la

géographie complexe des zonages entraîne beaucoup d'effets de seuil, d'aubaine ou de relégation.

Personne n'a vraiment envie d'habiter dans une "**zone**", ni que l'on dénomme ainsi le secteur où il vit.

De plus, il faut constater que si l'on "entre" facilement dans un "zonage", il n'arrive pratiquement jamais qu'on en sorte.

La philosophie et la justification des politiques de "zonage" consistent pourtant à apporter temporairement un "plus" à un quartier en difficulté pour qu'il surmonte peu à peu ses handicaps et retrouve un statut de droit commun.

Il est, bien sûr, essentiel que les engagements pris par l'Etat soient respectés. Cela suppose le maintien des Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) et des Zones Franches Urbaines (ZFU) jusqu'aux termes prévus dans le dispositif ayant entraîné leur création.

L'objectif est de favoriser la "sortie" du zonage - faute de quoi c'est toute la stratégie induite par le "zonage" qui perd son sens.

La reconduction ou la non-reconduction des "zonages" dont le terme n'a pas été arrêté donnera lieu, à échéances régulières et au vu d'un audit, à un examen par une commission constituée paritairement de représentants de l'Etat et des collectivités locales.

L'objectif sera de réduire sensiblement le nombre de dispositifs spécifiques, le corollaire étant d'affecter des moyens très significatifs aux territoires correspondant, notamment, à un certain nombre de grands projets urbains et de zones franches, où un effort très spécifique apparaît indispensable.

Il faut, dans ce cadre, poser le principe qu'en cas de non-reconduction, les sommes afférentes seront affectées à la structure d'agglomération pour être employées à la politique de la ville. La "sortie de zonage" qui doit être l'objectif recherché ne saurait donc se traduire par un désengagement de l'Etat à un moment où les moyens de la politique de la ville doivent s'accroître.

S'agissant des ZRU et des ZFU, les aménagements suivants, qui n'exigent pas de modification législative, pourraient être mis en œuvre dès maintenant, de manière à amplifier l'impact des mesures qui s'y appliquent, tout en en limitant les effets pervers :

◆ **élever le pourcentage minimal obligatoire d'embauche locale** fixé par l'article 13 de la loi du 14 novembre 1996, et en **étendre le bénéfice aux habitants de zones** situées hors ZFU mais **considérées comme sensibles par les services déconcentrés de** l'Etat. Cette amodiation pourrait être négociée par le biais d'accords locaux avec les entreprises ;

◆ **renforcer, et assortir de sanctions, les moyens de contrôle** appliqués notamment au respect des dispositions :

• interdisant que l'exonération d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés s'applique aux créations d'activités consécutives au transfert d'une activité précédemment exercée par un contribuable ayant bénéficié, au titre d'une ou plusieurs des cinq années précédant le transfert, des avantages consentis par le Code Général des Impôts au titre des zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine, ou de la prime d'aménagement du territoire (article 5 de la loi du 14 novembre 1996) ;

• limitant le montant du bénéfice exonéré pour les contribuables qui n'exercent pas l'ensemble de leur activité dans la Zone Franche Urbaine (même article) ;

• excluant de l'exonération de cotisations sociales les employeurs ayant procédé à un licenciement dans les douze mois précédant la ou les embauches en ZRU ou ZFU (article 15 de la loi du 14 novembre 1996).

25 - La politique de la ville s'est, historiquement, d'abord centrée sur les quartiers : opérations Habitat et Vie Sociale (HVS) puis Développement Social des Quartiers (DSQ). Si ces opérations avaient le mérite d'être bien "ciblées", elles avaient l'inconvénient de se limiter au périmètre des "quartiers difficiles" : "**cibler le quartier", même pour y mener des actions positives, c'était encore courir le risque de le stigmatiser**. D'une certaine façon, il n'y avait pas de réponse aux problèmes posés si l'on restait dans les limites du quartier. Le souci légitime d'"ouvrir" le quartier sur l'ensemble de la ville, mais surtout de développer une plus grande mixité sociale a justifié le passage des opérations DSQ aux **contrats de ville**. S'il serait effectivement préjudiciable d'en revenir à la "politique des quartiers", on doit aujourd'hui constater que **la procédure des contrats de ville s'est révélée lourde et complexe**. Elle fait appel à de nombreux acteurs : des villes qui ne sont pas toutes confrontées, au même degré, aux mêmes difficultés ; les multiples administrations de l'Etat ; la région ; le département ; de nombreuses associations, etc. Un temps infini est passé en réunion à procéder à de multiples arbitrages pour répartir des crédits, au total notoirement insuffisants. On constate trop souvent une dilution des responsabilités, une dispersion des efforts, un saupoudrage des crédits. Il faut, à l'évidence, simplifier ce dispositif.

Il ne faut pas pour autant renoncer à la logique contractuelle. Dès lors que la politique de la ville est un enjeu politique et financier pour l'Etat comme pour les collectivités locales, **il faut qu'il y ait contrat**. Mais :

a) **ce contrat doit être passé au bon niveau : entre l'Etat et l'agglomération**, et, en attendant la mise en œuvre des réformes préconisées ci-dessus, entre l'Etat et la structure intercommunale d'agglomération existante ;

b) **ce contrat doit être signé pour une longue période** ; le temps de la ville n'est pas celui des échéances politiques ; **c'est pourquoi il est préconisé que ce contrat soit signé pour dix ans et réexaminé à échéances régulières au vu de l'évaluation des résultats obtenus ;**

c) ce contrat doit s'attacher aux grands objectifs et aux principales priorités en termes géographiques pour éviter tout effet de dilution.

Ce dispositif devra être adapté à la région Ile de France où les diverses configurations évoquées ci-dessus (commune, groupement de communes, aire urbaine correspondant à un bassin d'emploi ou de vie) se substitueront à l'agglomération.

26 - Si la définition et le suivi du contrat d'agglomération doit associer, fort logiquement, les deux parties contractantes, sa mise en œuvre devra donner lieu à des procédures simples. Une part des difficultés rencontrées avec les contrats de ville tient du fait que la méthode contractuelle qui vaut pour leur **définition** n'est pas forcément celle qui présente l'efficacité requise pour leur **mise en œuvre**.

Le contrat d'agglomération définira les grands projets structurants en matière d'urbanisme et les grandes orientations pour ce qui est des dépenses de fonctionnement.

Il se déclinera en une série d'actions territorialisées ou sectorielles.

Nous proposons que celles-ci soient mises en œuvre sous l'autorité des maires pour tout ce qui relève du niveau communal et sous l'autorité d'élus désignés par l'instance d'agglomération pour les actions à caractère intercommunal.

Un tel dispositif doit permettre de simplifier considérablement les procédures.

Si le plan d'ensemble (le contrat d'agglomération) est "co-géré" par l'autorité d'agglomération et l'Etat, chaque action ou opération plus précise relève du pilotage d'un élu, dans des conditions prévues par le contrat d'agglomération.

Un tel dispositif n'empêche nullement la concertation ou le partenariat, qui seront organisés par l'élu en charge d'une action ou d'une opération.

Il doit simplement permettre plus d'efficacité.

Il est également conforme à l'esprit de la décentralisation.

L'enjeu des politiques de la ville et des politiques urbaines est suffisamment fort pour que l'Etat s'y implique **au bon niveau** (le niveau "structurant"). **Au-delà, pour tout ce qui relève de la commune et du quartier, ou des communes et des quartiers, la responsabilité première doit clairement être exercée par les élus locaux**.

27 - Les modalités de gestion financière handicapent aujourd'hui la mise en œuvre des projets contractualisés. Il faut notamment déplorer les nombreux décalages provoqués par la multiplicité des financements, et les rigidités induites

par l'absence de fongibilité de la plus grande part des crédits. Ces décalages sont liés à la juxtaposition de financeurs dont les procédures budgétaires sont contraintes par des temporalités différentes. L'absence de fongibilité est, quant à elle, principalement le fait des crédits d'Etat, démultipliés non seulement en crédits contractualisés gérés par les ministères, crédits du FAS et crédits ville, mais aussi au sein même de l'enveloppe ville gérée par la DIV.

La suppression de ces inconvénients exige de **dissocier, pour les futurs contrats, la structure de financement de la structure de pilotage. L'instrument d'une telle dissociation pourrait être une caisse unique regroupant les différents fonds, sous la forme d'un établissement public**. Cette formule permettrait de consolider l'ensemble des crédits engagés : l'établissement public, véritable canal unique de financement, serait alimenté par la totalité des crédits politique de la ville émanant de l'Etat, des collectivités locales et de l'Union européenne. Il aurait pour fonction d'assurer les financements en lissant les décalages temporels entre les divers abondements. En constituant un fond de roulement, il pourrait réguler l'utilisation des crédits tout au long de l'année, accorder les subventions en un seul versement sur instruction du comité de pilotage ou faire des avances de trésorerie aux porteurs de projet.

Cette solution libère la décision des lourdeurs de la gestion. Dans un premier temps, le comité de pilotage prendrait la décision de financer tel ou tel projet ; dans un second temps, l'établissement financeur gèrerait le calendrier de financement. Dans ce schéma, les préférences des autres opérateurs qui auraient mutualisé leurs fonds seraient prises en compte par le comité de pilotage, le préfet et le président de la structure d'agglomération (ou de l'entité correspondante en région Ile-de-France), en rendant compte dans le cadre des relations partenariales entretenues par ailleurs avec chacun d'entre eux.

S'agissant des crédits de l'Etat, un tel fonctionnement aura d'autant plus de sens que les fonds mutualisés seront importants. L'élargissement du Fonds interministériel pour la ville (FIV) va dans ce sens. Il est également nécessaire d'étudier les moyens de consolider, au sein de la caisse unique, les crédits consacrés à la politique de la ville par le Fonds d'action sociale.

28 - Le bilan des grands projets urbains montre qu'il est dommageable de juxtaposer ou de superposer sur un même territoire différentes formes de contractualisation, tendant chacune, théoriquement, à la globalité.

Un mode unique de contractualisation n'exclut cependant pas la différenciation des moyens d'intervention en fonction de la gravité des situations. Le choix des sites prioritaires de la politique de la ville devrait être effectué dans le cadre du contrat Etat-agglomération. Mais dans le cas des sites qui nécessitent des interventions d'une ampleur particulière, il est nécessaire que l'engagement de l'Etat soit particulièrement marqué, financièrement comme sur le plan opérationnel. **Des opérations à caractère exceptionnel, concernant notamment les actuels sites en GPU, doivent donc être prévues**. S'il apparaît souhaitable de leur appliquer un statut ou une dénomination particulière, elles pourraient être

qualifiées de **Grands Projets de Développement Territorial**. Comme dans le cas de l'ensemble des contrats d'agglomération, la recherche d'une cohérence réelle entre les différentes actions sectorielles (développement économique, habitat, aménagement de l'espace, sécurité et prévention, justice, éducation, santé...) serait évidemment nécessaire.

Ces Grands Projets impliquent à la fois des dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'équilibre entre les deux lignes budgétaires serait défini localement dans le cadre de la contractualisation.

En termes d'organisation, deux niveaux de maîtrise d'ouvrage devraient être clairement identifiés : une maîtrise d'ouvrage du projet de développement territorial et des maîtrises d'ouvrage opérationnelles. **Pour ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage des grands projets de développement territorial, une instance de co-pilotage institutionnalisée s'impose, compte tenu de l'engagement de l'Etat**. Cette instance devrait être au minimum un groupement d'intérêt public.

29 - Un problème spécifique est posé par le fait que les contrats de ville s'achèvent au 31 décembre 1998 alors que les Contrats de Plan auxquels ils sont liés seront prorogés jusqu'au 31 décembre 1999.

Il est proposé que les contrats de ville soient prorogés pour un an par avenant selon le dispositif en cours, ce qui suppose que les crédits de fonctionnement nécessaires soient reconduits pour un an.

Comme il paraît important de mettre en œuvre dès que possible la nouvelle procédure du "contrat d'agglomération", **il est proposé que celle-ci puisse s'appliquer dès le 1er Janvier 1999 aux agglomérations qui seront volontaires**. Cela suppose l'adoption au cours de l'année 1998 du dispositif législatif approprié et la mise en œuvre d'une négociation entre ces agglomérations et l'Etat au cours du second semestre 1998. Dans la mesure où l'implication des régions apparaît essentielle, cela supposera l'association de ces collectivités à la définition des contrats d'agglomération au cours de la même année 1998, par anticipation, en ce domaine précis, sur les futurs contrats de plan Etat-Région.

Mais il est également proposé qu'en tout état de cause le nouveau système des contrats d'agglomération soit généralisé à l'ensemble des agglomérations concernées, par substitution aux contrats de ville, à compter du 1er janvier 2000.

La généralisation de ces contrats irait de pair avec la mise en œuvre des futurs contrats de plan Etat-Région au sein desquels s'inscrirait une enveloppe globale de crédits affectés à la politique de la ville, qui serait très significativement réévaluée tant pour ce qui est de l'Etat que pour ce qui est de la Région. Il en irait de même dans la contractualisation avec les départements, dans la mesure où celle-ci est complémentaire des contrats de plan Etat-Région.

30 - Signés pour dix ans, les futurs contrats d'agglomération intégreront l'ensemble des dispositifs en cours sur différentes parties du territoire de l'agglomération.

Ils prévoiront le maintien minimal des moyens financiers affectés aux différents périmètres concernés par la politique de la ville, y compris dans le cas de la suppression de tout ou partie de ces périmètres. Dans ce dernier cas, les crédits correspondants seront alors automatiquement affectés à l'agglomération.

Ils fixeront les grands objectifs pour une décennie en matière de développement urbain et notamment les actions lourdes de rénovation (réfection) urbaine concernant au-delà des seuls "quartiers difficiles" des aires urbaines plus vastes.

Ils intégreront les objectifs prioritaires en matière de requalification urbaine (concernant, notamment, les entrées de villes).

Ils intégreront les orientations fortes en matière d'aménagement urbain, d'environnement et de transport public urbains incluses dans les schémas directeurs, dans les plans de déplacements urbains et dans les chartes de l'environnement.

Ils intégreront les orientations des programmes locaux de l'habitat. Ils intégreront les objectifs et moyens d'amélioration des services publics de gestion urbaine, de l'emploi, de santé, de sûreté, d'éducation, d'action sociale, de communication, de culture, de sport.

Ils prévoiront des dispositions relatives au fonctionnement **fondées sur la co-responsabilité des signataires quant aux orientations et sur la séparation des tâches quant à l'exécution**.

Ils prévoiront la participation des communes par voie conventionnelle aux parties du dispositif les concernant.

Ils prévoiront la possibilité de confier telle ou telle partie du programme de développement urbain à des structures d'économie mixte, telles que définies ci-dessous.

Ils prévoiront des clauses d'évaluation et de révision à échéances régulières.

Co-signés par l'Etat et l'autorité d'agglomération, ces contrats devront également associer selon des modalités à définir les instances qui seront appelées à participer à leur financement (et qui, donc, pourront aussi être associées à leur élaboration) : région, département, organismes HLM, Caisse des Dépôts et Consignations, Fonds d'Action Sociale, Caisses d'Allocations Familiales, etc.

31 - Les stratégies visant à mettre en œuvre la "multi-modalité" en matière de déplacements urbains s'inscrivent dans la thématique, plus large, de l'environnement urbain, du développement durable et des "Agendas 21 locaux".

La lutte contre les nuisances de toute sorte - bruit, pollution de l'air, de l'eau, etc - est une dimension essentielle des nouvelles politiques urbaines.

Ces actions sont créatrices d'emploi : les nouvelles dispositions relatives au traitement des déchets ou des eaux usées conduisent à de nombreux investissements utiles.

L'ensemble des actions menées pour améliorer l'environnement urbain, et donc la qualité de la vie, doivent évidemment être liées les unes aux autres.

Elles constituent la même stratégie.

C'est pourquoi nous préconisons **l'extension à l'ensemble des agglomérations urbaines de la procédure des chartes pour l'environnement**. Contrairement à ce qu'on constate aujourd'hui, ces chartes devraient être nécessairement élaborées au niveau de l'agglomération, et non au niveau communal.

La pollution ne connaît pas les limites des communes. En ce domaine encore, on constate que toute politique cohérente doit être définie au niveau de l'agglomération.

Comme les stratégies efficaces en matière d'environnement demandent du temps, il serait pertinent d'harmoniser la période couverte pour les chartes de l'environnement avec celle prévue pour les contrats d'agglomération.

On peut même aller au-delà et considérer que quatre documents sont étroitement liés les uns aux autres : les contrats d'agglomération, les chartes pour l'environnement, les schémas directeurs et les plans de déplacement urbain.

Ces quatre documents ont trois points communs :

1. ils concernent l'agglomération ;

2. ils s'inscrivent dans une durée relativement longue ;

3. ils concernent à la fois l'aménagement de l'espace urbain et la qualité de la vie.

On voit l'intérêt qu'il y a à les harmoniser et à mener parallèlement leur mise en œuvre. Il serait même pertinent de les élaborer conjointement.

Ensemble, ils définissent une **politique** pour l'agglomération.

La thématique de l'environnement nous conduit aussi à évoquer la place des "espaces verts" dans la ville. A cet égard, la réflexion des urbanistes et des paysagistes a beaucoup progressé au cours des dernières années.

On a souvent souligné à juste titre l'importance des "espaces verts de proximité". C'est particulièrement vrai pour les espaces sportifs : multiplier dans les "cités" et "quartiers sensibles" les sites, les équipements (et bien sûr les moyens en encadrement) permettant de faire du sport dans de bonnes conditions et à proximité de chez soi est certainement, pour les jeunes en particulier, essentiel.

Ajoutons cependant que l'objectif n'est pas d'encastrer des îlots de verdure dans les secteurs urbains ou de multiplier les "espaces verts" confinés, mal définis, mal entretenus... et souvent bien vite dépourvus de verdure. Les espaces verts n'ont pas pour fonction de venir combler les "vides" des configurations urbaines. Le paysage ou le végétal ne sont pas des "décorations" qui viendraient s'ajouter à des structures urbaines pré-existantes. Plans urbains et paysagers vont de pair, doivent être conçus ensemble. C'est par de telles démarches intégrées qu'on créera un environnement urbain de qualité.

Il faut, en outre, redonner leur place aux parcs - incluant quand c'est possible, des espaces forestiers - au sein des aires urbaines. C'est souvent préférable à une multiplication d'espaces verts morcelés ou étriqués. Là encore, une telle perspective ne renvoie pas pour autant à la "ville étalée". Elle est compatible avec un urbanisme suffisamment dense. Elle en est même le corollaire. Elle s'inscrit dans une logique d'espaces qualifiés, qui s'opposent aux consommations non maîtrisées d'espace qui ont trop longtemps caractérisé le développement de nos agglomérations.

32 - Dans nombre de pays européens, la politique de développement urbain donne lieu à une implication des entreprises aux côtés des représentants des pouvoirs publics, des collectivités locales et des associations d'habitants. En France, un tel dispositif est exceptionnel. Lorsqu'il s'agit de rénover (de refaire) un quartier, une aire urbaine, l'entreprise intervient au stade des appels d'offres, lorsqu'il s'agit d'exécuter le projet, mais non en amont.

Dans la mesure où l'enjeu est considérable et appelle une mobilisation nationale, la loi de programmation relative à la ville prévoira les modalités **permettant de constituer pour la conception et l'exécution des projets concernant la rénovation d'une aire urbaine des structures associant des pouvoirs publics, des collectivités locales, des entreprises, des associations, sous la forme de groupements d'Intérêt Public (G.I.P), de Sociétés d'Economie Mixte (S.E.M), ou d'autres dispositifs, mieux adaptés.**

Un tel partenariat, s'il est mis en œuvre dans le cadre prévu par la loi et en application du contrat d'agglomération, peut constituer un gage d'efficacité et de cohérence.

33 - Les services publics jouent un rôle essentiel dans la structuration de la vie sociale. Or, les territoires en grande difficulté sont, dans un certain nombre de cas, très insuffisamment desservis. On a beaucoup insisté, au cours des dernières années, sur la "discrimination positive". Il s'agissait de donner davantage de moyens aux secteurs qui connaissent le plus de difficultés. Mais les éléments rassemblés dans ce rapport montrent que dans nombre de cas, la **discrimination positive** n'existe pas. Des services publics de base ne sont pas ou pas assez présents. Et en réalité, les comparaisons révèlent des situations de sous-dotation et de moindre service qui s'assimilent trop souvent à une **discrimination**

négative. Cette constatation nous autorise **à substituer à la revendication de "discrimination positive" celle plus simple et sans doute plus réaliste de rétablissement de l'égalité**.

L'Etat doit conduire une politique volontariste de rétablissement de l'égalité. La présence des services publics sur le territoire doit être cohérente et équitable. Il ne s'agit pas d'imposer une grille d'analyse simpliste qui serait purement quantitative ; d'autres critères peuvent en effet déterminer de manière pertinente la répartition des moyens. Mais il faut **assurer à l'ensemble des habitants et des quartiers les services publics auxquels ils ont droit** : notamment éducation, police, justice, poste, transports en commun, équipement et entretien d'espaces publics. Il est clair que par rapport aux taux observés pour l'ensemble de la population française, il y a moins de policiers ou de gendarmes par habitant dans les banlieues et les quartiers périphériques que dans l'ensemble de la population. Mais cela vaut aussi pour les magistrats, les enseignants, les travailleurs sociaux, les postiers, etc. Ainsi, la carte judiciaire est aujourd'hui profondément inadaptée aux réalités de la France urbaine.

Il importe de **prendre en compte la dimension quantitative et financière pour mettre en œuvre les rééquilibrages indispensables.** La démarche récemment initiée par le ministère de l'Intérieur dans la répartition des adjoints locaux de sécurité, opérée en fonction du ratio effectifs de police par habitant, du taux de criminalité et du taux de violences urbaines, s'inscrit à cet égard en précurseur. La généralisation d'une telle action se heurtera à des obstacles multiples, la difficulté étant plus grande pour redéployer des moyens existants que pour répartir des moyens nouveaux. Mais l'élimination de déséquilibres qui rendent largement vaines les actions de soutien ou de réparation entreprises par ailleurs, et que les collectivités locales n'ont pas les moyens de compenser, exige d'affronter ces difficultés. Ce qui est en jeu, c'est le rétablissement de l'égalité républicaine des citoyens devant le service public.

Il est proposé que la loi de programmation dont il a été question ci-dessus fixe les étapes du "ré-équilibrage" qu'impose le principe de l'égalité républicaine, sur une période de cinq ans.

Une commission mixte composée paritairement de représentants de l'Etat et d'élus suivra, année après année, la mise en œuvre de ce programme.

Une telle politique est d'autant plus urgente que, dans certains cas, la continuité du service public est bafouée. Or, accepter que le service public soit défaillant en un seul endroit, c'est mettre en cause la notion même de service public.

Parallèlement aux ré-équilibrages structurels, la politique du service public dans les quartiers en difficulté peut être l'occasion d'expérimenter de nouvelles formes de réseaux de services, appuyés sur la mise en commun de locaux, de guichets, voire de personnels, et susceptibles en cas de succès d'être généralisés à d'autres parties du territoire. Pour faire face aux impératifs budgétaires, mais aussi pour moderniser l'action publique, les services publics doivent savoir travailler ensemble.

34 - L'objectif de mixité de l'habitat, souvent proclamé, est rarement atteint. Les constatations qui ont été faites montrent qu'au cours des dix dernières années la ségrégation a davantage progressé que la mixité.

C'est pourquoi, il convient de rendre à la Loi d'Orientation sur la Ville toute sa force, en revenant sur les amendements qui, en réduisant les sanctions qui s'appliquent aux communes qui refusent d'accueillir les logements sociaux, en avaient limité la portée. Mais il faut aller plus loin.

Si les évolutions spontanées du "marché" du logement ne vont pas dans le sens de la mixité, les stratégies mises en œuvre par les différents opérateurs sont, à cet égard, très divergentes.

Le fait de concentrer des familles qui "vont mal" sur les mêmes organismes de logement social, sur les mêmes sites, dans les mêmes quartiers ou les mêmes communes ne fait qu'accroître les difficultés.

L'enjeu, c'est notre capacité collective à "vivre ensemble".

La dimension de l'agglomération apparaît, là encore, pertinente. L'agglomération est, en effet, l'espace au sein duquel on peut rechercher de meilleurs équilibres. C'est pourquoi, **une part significative des responsabilités en matière de logement doit être dévolue à l'agglomération**. Cela est cohérent avec la généralisation des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH).

Encore faut-il que la législation ne soit pas dévoyée. Ainsi en est-il lorsqu'un certain nombre de communes sont amenées à faire un PLH recouvrant leur seul territoire pour échapper aux rigueurs de la loi, ou que d'autres sont contraintes à le faire, aucune autre commune n'acceptant d'élaborer un PLH avec elles.

C'est pourquoi il est préconisé une modification législative visant à rendre les PLH nécessairement intercommunaux.

Pour que ces Programmes soient efficaces **il faut en outre** que les agglomérations puissent disposer d'un opérateur foncier. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de développer les Etablissements Publics Fonciers prévus dans la loi ou toute autre structure adéquate.

En matière d'attribution des logements, il est clair qu'on ne peut résoudre les difficultés en ne raisonnant qu'à l'intérieur des secteurs urbains qui connaissent aujourd'hui des difficultés. La **politique de la ville** trouve ici tout son sens.

A cet égard, les préfets doivent tirer pleinement parti des prérogatives qui sont d'ores et déjà les leurs sur l'ensemble du département en matière de "réservation" de logements.

Au droit de "réservation" qui est aujourd'hui celui des mairies devrait également s'ajouter, pour une partie des logements, celui des agglomérations, ce qui suppose que les implications respectives de l'agglomération et des communes dans le domaine du logement soient

redéfinies. Il ne paraît ni possible ni souhaitable de faire "basculer" l'ensemble des interventions en matière de logement de la commune à l'agglomération. Mais il faut parvenir à un équilibre entre les deux niveaux, car l'objectif majeur de la mixité est conditionné par l'implication de l'agglomération.

En définitive, pour parvenir à une plus grande mixité sociale, à un peuplement plus équilibré, il faut plus de cohérence, plus de solidarité, entre les différents opérateurs et **des capacités d'arbitrage effectives au niveau de l'Etat, de l'agglomération ou de la commune**. L'addition des stratégies propres de chaque opérateur ou de chaque collectivité ne peut suffire à lutter contre la ségrégation.

Pour infléchir et inverser les tendances lourdes à la ségrégation, organismes de logement social et collectivités doivent s'engager de concert dans la recomposition du tissu urbain. Cela passe par des opérations construction-démolition mises en œuvre (pour ce qui est de la construction) sur des aires urbaines vastes, par des rénovations profondes, par l'"essaimage" de constructions ou réhabilitations, par de multiples petits programmes s'inscrivant dans l'environnement urbain existant.

Aux excès de l'urbanisme vertical des années soixante et de l'étalement pavillonnaire, il faut répondre aujourd'hui en recomposant de **l'urbanité**.

Il est également essentiel que les communes et les organismes HLM mettent en œuvre un processus de partage et de requalification des "espaces publics". L'objectif est de dessiner des rues, des places précisément délimitées, des jardins, mais aussi dans certains cas, des espaces privés appropriables, sur des aires qui sont trop souvent aujourd'hui mal définies et laissées à l'abandon.

35 - La question de l’habitat est souvent appréhendée comme si les quartiers relevant de la politique de la ville n’étaient constitués que d’ensembles HLM, alors que de nombreuses co-propriétés y jouent un rôle de parc social de fait. Le libre jeu du marché conduit à l’accession à la propriété des familles toujours plus fragiles et permet aussi à des pratiques de "marchands de sommeil" de se développer. De nombreux ensembles privés sont ainsi entraînés dans une "spirale de la dégradation" qui les conduit très vite à la rupture de trésorerie et à l’endettement, ce qui entraîne trop souvent l’interruption de la fourniture de services de base (eau, électricité, chauffage) ou du fonctionnement des ascenseurs.

La diversité des statuts (co-propriétaires occupants, co-propriétaires bailleurs, multi-bailleurs, locataires...), la non implication de certains co-propriétaires, notamment bailleurs, et l’absence d’un opérateur unique rendent les phénomènes de dégradation dans ces ensembles plus rapides et moins facilement maîtrisables, et donc au final bien plus inquiétants que dans les ensembles HLM.

Certains quartiers ne pourront pas sortir de leurs difficultés en fonctionnant ainsi à deux vitesses, les immeubles HLM pouvant être réhabilités et faisant l’objet de politiques de maîtrise du peuplement alors que ces processus de

requalification ne s'appliquent pas aux immeubles en co-propriété. **La nécessité d'un processus cohérent sur l'ensemble d'un quartier justifie l'intervention publique sur ces co-propriétés, sans laquelle l'évolution de ces ensembles privés restera totalement immaîtrisée, avec des effets inévitables de propagation sur l'ensemble du quartier**.

Afin d'améliorer la gestion de ces co-propriétés dégradées, il faut pouvoir disposer de prêts ou de subventions permettant, d'une part, une aide au fonctionnement courant jusqu'à ce qu'il soit mis un terme au processus de dégradation, d'autre part des aides adaptées à la réalisation de travaux d'investissements permettant de réduire les charges. La pratique du tiers payant pour que la part forfaitaire des aides au logement (ALF, ALS ou APL) destinée à couvrir les charges collectives vienne alimenter en priorité le compte du syndicat de co-propriété permettrait également d'en améliorer la solvabilité.

La maîtrise des mutations exige quant à elle que l'engagement de crédits publics importants permette l'acquisition de logements, et que ce portage foncier soit réalisé par un établissement public ou un organisme parapublic. En effet, de nombreuses communes sont dans l'incapacité financière d'assurer ce portage.

Dans certains cas, il peut être nécessaire d'exproprier. Une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale devra alors être chargée de traiter les situations individuelles des ménages concernés.

Enfin, il paraît essentiel d'améliorer les procédures judiciaires actuelles. D'une part, il faut créer un statut d'administrateur de co-propriété pour gérer les ensembles en difficulté, de tels administrateurs devant être spécialisés dans ce domaine et rémunérés sur des fonds publics plutôt que par des copropriétaires insolvables. D'autre part, il faut envisager la mise en place d'un juge civil unique pour traiter des multiples instances enchevêtrées entre créanciers, syndicat et co-propriétaires, de façon à éviter des jugements en référé incohérents ou des annulés en appel.

Afin de donner un cadre cohérent à l'intervention publique, **on pourrait envisager, par analogie avec les dispositifs d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), d'instaurer un dispositif d'opérations programmées de redressement des copropriétés (OPRC)** : le déclenchement d'une telle procédure résulterait d'une décision conjointe du TGI et du préfet, sur proposition de l'un ou de l'autre, ce qui permettrait d'harmoniser les actions de redressement et les procédures judiciaires. Le processus serait dès lors engagé en recourant à :

◆ la désignation d'un administrateur judiciaire spécialisé, dont les honoraires seraient réglés par l'Etat en deux étapes (élaboration du projet de plan de redressement, mise en œuvre après validation) ;

◆ la mise à disposition de prêts ou de subventions spécifiques ;

◆ l'intervention d'un fonds d'investissement public pour assurer le portage foncier nécessaire, qui pourrait être couplé avec la mobilisation d'investisseurs privés.

La mise en place d'une procédure d'OPCR exigerait d'adapter en conséquence la loi du 21 juillet 1994 sur la diversité de l'habitat et la loi Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996 sur différents points : statut d'administrateur de copropriété en difficulté, co-mandatement TGI-Préfet, ouverture des OPCR à des copropriétés non situées en ZUS ou pas encore placées en OPAH, intégration de l'OPAH dans l'OPCR, voire extension de l'éligibilité à la loi Malraux.

L'Etat doit se saisir de l'enjeu que constitue la réhabilitation des copropriétés en y orientant des flux financiers suffisants. Il faut s'inscrire en faux contre la conception qui dénie toute légitimité à des interventions publiques sur le parc privé.

36 - Certaines opérations de restructuration urbaine nécessitent la mobilisation de moyens financiers importants, et il serait intéressant dans ce cadre de pouvoir mobiliser à la fois des crédits publics et des investissements privés. Ceci est particulièrement vrai des opérations exigeant le rachat de logements dans les copropriétés dégradées ou concernant la restructuration de centres commerciaux. Il serait plus efficace en effet de faire intervenir des fonds privés dans ces ensembles plutôt que de chercher systématiquement à les faire "basculer" dans le patrimoine public.

La loi relative au Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996 institue en zone franche urbaine un régime de faveur de type "Loi Malraux" au bénéfice des propriétaires bailleurs de logements qui effectuent des travaux. Mais aucun dispositif n'existe pour inciter des investisseurs privés à l'acquisition de logements ; or, les expériences conduites en matière de redressement des copropriétés dégradées montrent qu'il est indispensable de mobiliser des fonds d'intervention pour procéder au rachat d'une fraction des logements et aux travaux de réhabilitation correspondants. Les financements nécessaires sont pour l'instant apportés uniquement par les collectivités publiques.

S'agissant de l'immobilier d'entreprise ou commercial, les conditions d'un investissement immobilier locatif privé ne sont pas réunies non plus. Si des sociétés peuvent envisager, grâce aux incitations fiscales, une implantation en zone franche urbaine, elles sont en revanche très réticentes à prendre en charge par elles-mêmes l'acquisition et la transformation des locaux. Il est donc nécessaire, là aussi, de mettre en place les conditions d'un investissement privé pour ne pas être limité au portage par les collectivités publiques dans le cadre des systèmes existants (ateliers ou bureaux relais, EPARECA, portage par les communes...).

Il est donc proposé de réorienter les dispositifs fiscaux inscrits dans la loi PRV pour favoriser le secteur de l'immobilier de logements à usage

locatif et celui de l'immobilier de commerces, voire d'activités, ce qui permettrait de mobiliser significativement les capacités d'investissement privé qui font aujourd'hui défaut dans les copropriétés dégradées et dans les centres commerciaux à restructurer.

L'avantage fiscal, pour être réellement incitatif, devrait être calculé sur le coût total "acquisition plus travaux". La mise en œuvre d'un tel dispositif permettrait de mobiliser à grande échelle des fonds privés via des produits financiers adaptés et commercialisés par le réseau des intermédiaires financiers, en partenariat avec le secteur public dans le cadre d'opérations de restructuration urbaine.

S'agissant du secteur logement, le dispositif pourrait être couplé avec un contrat d'attribution passé à une société d'HLM ou une SEM locale, qui garantirait à l'investissement un rendement locatif minimum sur une certaine période. Les opérations de Marseille Habitat constituent un exemple réussi de ce type de montage.

Eu égard aux inconvénients signalés des dispositifs de zonage, ce type d'avantage devrait être consenti pour toute copropriété déclarée en redressement par le préfet et le TGI (selon les modalités définies au point précédent), indépendamment de sa localisation. De même, concernant les centres commerciaux, les critères d'éligibilité à l'avantage fiscal ne devraient-ils pas être territorialisés.

37- Préoccupation quotidienne, l'insécurité est devenue dans beaucoup de quartiers et pour beaucoup de Français une réalité obsédante. Il n'y aura pas de politique de la ville crédible si l'on ne parvient pas à mieux garantir partout le droit à vivre en sécurité. Cela appelle une action coordonnée sur le terrain des élus, des personnels de la police, de la justice, des éducateurs de prévention et de l'ensemble des professionnels concernés. Les contrats locaux de sécurité, qui devront être généralisés dans toutes les communes relevant de la "politique de la ville", préciseront concrètement les modalités de cette coopération. Pour nécessaire qu'elle soit, cette coopération ne doit pas se traduire par une confusion des pouvoirs et des responsabilités. C'est chacune des administrations, institutions ou collectivités concernées qui doit se réorganiser pour être davantage présente sur le terrain, faute de quoi la coopération entre les unes et les autres resterait lointaine et abstraite.

La police doit voir ainsi ses effectifs et ses moyens adaptés aux réalités des espaces urbains. Il en est de même pour la gendarmerie dans les secteurs où elle a compétence. La revendication d'égalité des citoyens par rapport au "service public" prend ici tout son sens. Le présent rapport rappelle combien les effectifs de police sont notoirement inférieurs dans les "quartiers sensibles" relevant de la politique de la ville à ce qu'ils ont sur l'ensemble du territoire, eu égard à la population concernée. La loi de programmation sur la ville devra, là encore, prévoir dans un délai de cinq ans maximum la mise en œuvre de la nécessaire égalité.

Si l'affectation des postes doit pleinement prendre en compte l'insécurité urbaine, il doit en être de même pour les horaires de travail et de présence sur le terrain. Il est aberrant que, sur un nombre important de sites, la présence de policiers se réduise quand l'insécurité augmente, notamment en soirée.

L'ilotage doit être généralisé. Les polices municipales doivent y contribuer en complémentarité avec les polices nationales. Pour qu'une telle complémentarité soit effective et efficace, il est urgent d'inscrire dans la loi les compétences, les prérogatives et les conditions de recrutement et de formation des policiers municipaux.

Les efforts faits pour rendre la justice plus présente, visible et lisible sur le terrain sont également essentiels. Les politiques de plusieurs grands parquets, s'attachant à donner une réponse effective et rapide à toutes les infractions commises, plus encore quand les auteurs sont des mineurs, doivent être généralisées.

Cela passe par l'installation rapide - selon un échéancier qui pourra être inscrit dans la loi de programmation précitée - de Maisons de la Justice et du Droit dans l'ensemble des secteurs urbains concernés par la politique de la ville et par l'affectation de personnels en conséquence. Nous proposons qu'un effort exceptionnel soit fait très rapidement qui permette, avec le concours des communes concernées, de porter le nombre des Maisons de la Justice et du Droit à 200 en deux ans.

De telles structures inscrites dans les quartiers, proches de la population, permettront le traitement, dans de meilleurs conditions, des délits et incivilités dus aux mineurs. Sans préjuger sur les conclusions du rapport confié à Jean-Pierre BALDUYCK et à Christine LAZERGES, il apparaît essentiel de multiplier les "réponses en temps réel", supposant la convocation rapide des jeunes et de leurs parents et se traduisant, selon les cas, par un rappel à la loi, une mesure éducative, une sanction, une sanction-réparation, etc.

Les Maisons de la Justice et du Droit ne doivent cependant pas constituer une sorte de "réseau parallèle" qui éviterait de poser la question de la réforme de la carte judiciaire. Cette dernière méconnait très souvent la révolution urbaine. Alors que des villes petites et moyennes disposent de plusieurs tribunaux, il existe de nombreux cas de villes de banlieue ou de périphérie peuplées de 40.000 ou 50.000 habitants qui sont dépourvues de toute instance judiciaire. Là encore, il s'agit aujourd'hui d'inégalités injustifiables.

Situées au cœur des quartiers, au plus près du terrain, les Maisons de la Justice et du Droit doivent être, au contraire, articulées avec l'ensemble du dispositif judiciaire.

Par ailleurs, les sanctions-réparations ne peuvent être mises en œuvre pour les mineurs que si des "sites d'accueil" existent. Il est, à cet égard, indispensable de multiplier les contrats avec les mairies, les associations et les entreprises, par lesquels ces dernières s'engageront à accueillir des jeunes qui accompliront des tâches appropriées dans le cadre de ces "sanctions-réparations".

A l'égard des mineurs et jeunes majeurs délinquants et grands toxicomanes, il faut, pendant et à l'issue de l'exécution d'une sanction pénale privative de liberté, proposer des soins médicopsychologiques. Ainsi, un effort de solidarité accrue en direction de cette population souvent marquée par la paupérisation impose d'augmenter sensiblement le nombre de places d'hébergement en post-cure dont disposent les soignants.

38 - L'aggravation de la délinquance, son rajeunissement, l'accroissement du sentiment d'insécurité nécessitent une révision de l'ensemble des dispositifs et des moyens de la politique de prévention. Cette politique manque aujourd'hui de cohérence et de lisibilité. Elle manque aussi de moyens. Le nombre d'éducateurs spécialisés ou de personnels relevant de la Protection Judiciaire de la Jeunesse n'a, en effet, pas suivi l'évolution de la délinquance.

Pour favoriser la cohérence des actions menées en matière de prévention de la délinquance, de lutte contre l'insécurité et de politique de la ville, **il est proposé que la compétence de la prévention spécialisée revienne à l'Etat**. Il appartiendra à celui-ci de déléguer cette compétence au niveau territorial pertinent suivant les réalités locales (commune, agglomération ou département), dans le cadre d'une territorialisation d'objectifs et de moyens.

Au plan national, la politique de la prévention sera mise en œuvre en lien avec le ministre chargé de la ville. Elle s'inscrira dans le cadre des orientations définies par le Conseil de Sécurité Intérieure.

Les Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance (CCPD) seront rénovés. Co-pilotés par le Préfet, le président de l'agglomération ou le maire et le Procureur de la République, ils définiront des actions de prévention sur l'aire urbaine pertinente (l'agglomération ou la commune, selon le cas).

Leur fonctionnement donnera lieu, dans toute la mesure du possible, à une déconcentration au niveau de **"conseils de quartier de prévention de la délinquance"**. Il apparaît désormais indispensable que se retrouvent régulièrement **au plus près du terrain**, au sein d'une instance légère, les responsables œuvrant dans le secteur géographique concerné au titre de la justice, de la police, de la prévention, de la politique de la ville ainsi que l'élu ou les élus plus particulièrement en charge du quartier.

Ainsi, un "cadrage" général serait effectué au niveau de l'agglomération (ou de la ville, en région Ile de France, notamment) mais **l'essentiel du travail de prévention serait piloté dans ces "conseils de quartier de prévention de la délinquance"**. Eux seuls pourront favoriser la nécessaire implication des habitants, de leurs associations et de leurs représentants dans la mise en œuvre de la prévention de la délinquance, qu'il s'agisse de l'aide aux victimes, de la responsabilisation des parents, de l'action éducative ou de la lutte contre les incivilités.

Ce dispositif est cohérent avec la multiplication des "Maisons de la Justice et du Droit" évoquée précédemment.

39 - Si la politique de la ville ne peut pas prendre en compte l'ensemble de la politique de l'emploi, l'acuité des problèmes rencontrés par la population des quartiers en difficulté lui confère une responsabilité en ce domaine, et l'agglomération constitue le niveau pertinent de l'articulation des politiques de l'emploi avec les réalités du tissu économique et social.

L'expérience et l'évaluation des impacts des dispositifs d'insertion amènent à proposer trois principes d'action :

◆ "désenclaver" l'insertion en l'articulant le plus directement possible au monde économique et en évitant l'enfermement des moins qualifiés dans la sphère du "social" ;

◆ éviter que les moins qualifiés soient exclus des créations d'emplois liées aux politiques économiques globales ;

◆ refuser les solutions spécifiques durables d'insertion professionnelle qui se traduiraient par l'assignation d'un public de chômeurs en difficulté à une forme particulière d'emploi (c'était le cas des "emplois de ville" réservés aux jeunes les moins qualifiés des zones géographiques dites "sensibles").

En pratique une telle politique pourrait se traduire par :

◆ **la généralisation des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique** (PLIE) permettant de coordonner les actions d'insertion et de rapprocher les acteurs de l'insertion et les entreprises ;

◆ **la participation de groupements d'employeurs à des opérations d'insertion et de développement de l'entreprise**, à l'exemple des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ;

◆ **l'utilisation prioritaire des contrats en entreprise** (du type des contrats de qualification) avec l'accompagnement qui est nécessaire compte tenu des difficultés d'adaptation auxquelles sont confrontées les personnes concernées ;

◆ **l'expérimentation, au niveau des agglomérations, d'actions portant solidairement sur l'insertion et la réorganisation du travail**, en relation, notamment, avec la réduction de la durée du travail.

40 - S'agissant de l'emploi, d'autres préconisations plus directement liées aux dispositifs de la politique de la ville ou à l'urbanisme peuvent être faites :

◆ Le bilan que l'on peut faire aujourd'hui des zones de redynamisation urbaine et des zones franches est contrasté. Si les exonérations d'impôt engendrent des créations d'activités, il n'est pas sûr que ces implantations ne se fassent pas au détriment d'autres secteurs également en difficulté ou que l'effet d'aubaine ne prime pas sur la création effective d'emplois. Il paraît essentiel d'être plus attentif que ce n'est le cas aujourd'hui à ce que les avantages fiscaux ne soient pas utilisés pour licencier puis réembaucher fictivement, et à ce que les

emplois créés dans le cadre de ces dispositifs soient prioritairement offerts aux demandeurs d'emploi des quartiers concernés. Ce dernier aspect suppose notamment une forte coopération entre les entreprises qui s'implantent dans ces quartiers et les structures chargées de l'insertion.

◆ Dans la mesure où des travaux souvent importants sont menés pour la rénovation ou la réfection de ces quartiers, il est souhaitable que les entreprises puissent proposer des clauses de “mieux disant- social” prévoyant l'embauche de demandeurs d'emplois non qualifiés.

Mais pour surmonter les difficultés et les ambiguïtés qui existent à cet égard, il est nécessaire que de telles clauses fassent l'objet d'une définition législative plus rigoureuse.

◆ Il est de même important de vérifier que l'affectation des "emplois jeunes" prenne en compte les quartiers en difficulté. Il est clair qu'il faut **plus** de contrats jeunes là où le chômage est le plus élevé. Il conviendra de procéder à cet effet à une évaluation de la “première vague” de contrats jeunes afin d'effectuer, le cas échéant, les corrections nécessaires.

◆ Beaucoup de quartiers en difficulté sont séparés des espaces voués aux activités économiques et commerciales. Il y a, là encore, juxtaposition. Dans bien des cas une plus grande **interpénétration** serait bénéfique. **Des politiques de rénovation ou de réfection des quartiers par l'économique sont souvent plus pertinentes que les actions de restructuration fondées seulement sur l'habitat**. Fondre la technopole, l'université, les espaces industriels et commerciaux et le quartier périphérique, comme cela s'est fait à l'étranger davantage qu'en France, n'est pas une utopie. C'est sans doute l'une des clés de la ville du futur.

◆ De même, il n'est ni souhaitable ni réaliste de vouloir trouver la réponse exclusive aux problèmes de l'emploi qui se posent, dans un quartier, au sein du quartier lui-même où elle serait confinée artificiellement aux limites du quartier. Les réponses sont évidemment à rechercher dans l'ensemble d'un bassin d'emploi, d'un espace économique voire au-delà.

Accroître les capacités effectives de la mobilité est à cet égard tout à fait essentiel.

41 - L’école et le collège jouent un rôle essentiel dans la politique de la ville. Même si les constats sur les limites de la "discrimination positive" s’appliquent aussi - quoique dans une moindre mesure - aux Zones d’Education Prioritaire, il faut souligner le rôle positif joué par ce type de périmètre depuis 1982. Il apparaît toutefois nécessaire, dans ce domaine aussi, d’avoir une vision évolutive des choses.

Comme d'autres dispositifs, les ZEP illustrent en effet le "paradoxe du zonage". Mises en place pour permettre au secteur considéré de retrouver après

une phase transitoire le "droit commun", elles sont devenues, sauf exception, une réalité permanente.

Nous mettrons l'accent sur deux points :

1) Dans les quartiers en difficulté plus qu'ailleurs, le rapport entre l'école, le collège et leur environnement est essentiel. La rupture entre les espaces que constituent l'école, le quartier, la famille est souvent préjudiciable. Cela ne signifie pas que toute la vie du quartier doit rentrer à l'école ou au collège, et à cet égard, les mesures prises pour lutter contre la violence à l'école ou au collège sont salutaires. Mais cela signifie qu'**il doit effectivement exister une "chaîne éducative" entre les enseignants et les personnels de l'école et du collège, les éducateurs, animateurs, travailleurs sociaux du quartier et les parents (même et surtout si ceux-ci éprouvent des difficultés**). Nombre de comportements d'enfants ou d'adolescents (sur les conséquences ou les suites desquels on se focalise) trouvent leur origine dans la rupture ou l'absence de cette "chaîne éducative".

2) Il nous a souvent été indiqué que l'existence de ZEP avait pour effet de "radicaliser" la répartition des élèves entre les établissements, en fonction de leur origine sociale ou ethnique, des troubles qu'ils présentent ou même de leur niveau scolaire. C'est pour ces raisons que des élèves ne relevant pas du secteur géographique couvert par la ZEP y sont affectés, alors que d'autres, pour des motifs symétriques, sont dirigés vers des établissements "hors ZEP" bien qu'ils résident dans le périmètre géographique de la ZEP. On voit là que le concept de "carte scolaire" a volé en éclats et que dans ce domaine encore, la ségrégation progresse et la mixité régresse.

Les dispositifs récemment annoncés visant à "ouvrir les ZEP" sur l'extérieur, à raisonner en termes de stratégie plus globale, à éviter les phénomènes de relégation vont, évidemment, dans le bon sens.

Il n'est pas d'autre moyen, à terme, pour enrayer les mécanismes qui viennent d'être décrits que de recomposer la ville, de remodeler, de transformer les "quartiers difficiles", non pas "sur eux-mêmes", (sur la même aire géographique), mais dans le cadre d'un projet ambitieux au plan qualitatif, portant sur un espace plus vaste, en y affectant les moyens nécessaires. Tout se tient.

42- L'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère est un des grands défis posés à la société et à la Nation française.

Dans son rapport de 1991, le Haut Conseil à l'Intégration affirmait : "l'intégration consiste à susciter la participation active à la société tout entière de l'ensemble des femmes et des hommes appelés à vivre durablement sur notre sol en acceptant sans arrière-pensée que subsistent des spécificités, notamment culturelles, mais en mettant l'accent sur les ressemblances et les convergences dans l'égalité des droits et des devoirs, afin d'assurer la cohésion de notre tissu social".

L'intégration est donc un processus historique, dynamique, reposant sur des démarches actives de la part de ceux qui s'intègrent comme de la part de la société qui intègre et s'appuyant sur des processus et des mécanismes sociaux, culturels et économiques multiples irréductibles à un parcours unique. Ce qui résulte historiquement et de manière permanente de l'intégration, c'est **la Nation française**, qui tire sa vitalité de son renouvellement et de sa transformation sociale.

Pour toutes ces raisons, une politique d'intégration doit se traduire dans des choix politiques clairs en matière d'éducation, d'action culturelle, de garantie républicaine de la faculté d'exercer son culte.

Elle doit aussi se traduire dans les choix qui sont faits en matière de politique de "peuplement" et d'attribution de logements.

Mais, au delà, une politique d'intégration réussie suppose que l'on dépasse la politique des quartiers pour aller **effectivement** vers une politique de la ville. Le fait que les quartiers où il y a le plus grand nombre de personnes étrangères ou d'origine étrangère sont **aussi** ceux où se concentrent beaucoup de difficultés de la vie n'est pas un hasard. C'est le fruit de politiques de relégation qui sont peu à peu entrées dans les faits même si elles n'ont pas été affichées. Au cours des vingt dernières années, la concentration sur les mêmes sites des populations étrangères ou d'origine étrangère s'est accrue. Il faut inverser le mouvement dans ce domaine comme dans les autres. Ce qui suppose, là encore, beaucoup de volonté et de moyens**. La mixité en matière de logements, en matière d'enseignement, la mixité sociale et l'intégration ne peuvent qu'aller de pair**.

Pour accomplir ce grand dessein de l'intégration, la politique de la ville peut et doit compter sur le concours du Fonds d'Action Sociale (FAS). Cet établissement public est depuis de longues années un partenaire priviligié de la politique de la ville, notamment à travers les contrats de ville. Pour atteindre à une meilleure efficacité, les délais de financement des actions et associations par cet organisme doivent être réduits, notamment dans le cadre du dispositif financier présenté ci-dessus. Il est important que le FAS soit associé à la définition et à la finalisation de la nouvelle politique contractuelle préconisée par le présent rapport.

43 - La politique de la ville doit favoriser une approche globale et pluridimensionnelle des problèmes de santé en impliquant l'ensemble des intervenants socio-sanitaires locaux. Pour ce faire, un travail en réseau est aujourd'hui indispensable. Ce travail doit impliquer les services publics (hôpitaux, services de l'Etat et des conseils généraux, centre communal d'action sociale, services communaux d'hygiène et de santé) mais aussi les organismes de sécurité sociale (assurance maladie, CAF), les organismes mutualistes, les médecins libéraux et les associations (associations d'éducation pour la santé, associations de lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme ou le sida, etc).

Un tel réseau permettra d'assurer une meilleure articulation entre une politique de soins et une politique de prévention, y compris dans leur composante de santé mentale. Le partenariat apportera également une plus grande cohérence dans l'action et un repérage plus rapide des risques. Sur ce dernier point, il convient de noter le rôle important de l'école et du service de promotion de la santé de l'enfant d'âge scolaire, dont les relations avec les professionnels de santé implantés dans le quartier doivent être améliorées.

Au-delà des expériences, souvent intéressantes, des "maisons de santé", il importe donc de veiller à ce que la "chaîne sanitaire" fonctionne correctement. **Cela passe souvent par une unité de lieu, par la présence d'antennes des Caisses Primaires d'Assurance Maladie ou de structures municipales qui facilitent les choses**. Plus généralement, la réalité sanitaire de ces quartiers renvoie, au-delà des questions de localisation, au droit à la santé et aux conditions d'accès aux soins pour les personnes vivant dans la précarité.

Qu'il faille à un enfant en difficulté plus de six mois sur une liste d'attente pour accéder à un centre médico-psychologique n'est pas acceptable, quand par ailleurs il faut investir lourdement en temps de travailleurs sociaux pour un suivi qui risque de rester inefficace.

Le développement de ces réseaux socio-sanitaires suppose une réponse en termes de financement. La possibilité offerte par le législateur d'expérimenter des formes nouvelles de réseaux de soins (ou de prise en charge globale) avec des financements adaptés devrait être davantage exploitée dans les quartiers en difficulté.

Qu'il faille davantage de moyens en matière de **santé** dans les quartiers en difficulté relève de l'évidence. D'abord parce que les praticiens exerçant dans le cadre des professions libérales sont inégalement répartis sur le territoire en général et sur le territoire urbain en particulier. Ensuite parce qu'en matière de santé publique, des insuffisances relatives existent dans ce domaine comme dans les autres.

C'est pourquoi, une aide à l'installation des médecins libéraux dans les quartiers en difficultés devrait exister. Plutôt que les exonérations permises à travers les dispositifs de zonage, cette aide devrait sans doute s'effectuer par un soutien à l'investissement ou par le biais de la location d'un cabinet à un loyer modéré.

44 - La ville est un fait culturel. Il y a de la culture - des cultures - dans la ville et il y a des cultures de la ville.

A la ville éclatée, faite d'entités juxtaposées, correspond une large diversité d'institutions et de pratiques culturelles.

Le schéma classique oppose des centre-ville riches d'institutions prestigieuses, anciennes ou modernes –théâtre, conservatoire, musée,

médiathèque, etc.– à des périphéries ou des banlieues dotées, dans le meilleur des cas, d'antennes des institutions précitées ou de "centres d'animation".

Nous avons plaidé plus haut contre la désertification –y compris la désertification culturelle– des cœurs de ville qui sont aussi le centre des agglomérations.

Mais nous avons aussi plaidé pour la "ville multipolaire". Cela vaut, bien sûr, dans le domaine de la culture.

Il est nécessaire de doter tous les quartiers d'équipements de proximité favorisant les pratiques culturelles, la création et la diffusion au bénéfice de l'ensemble de la population. Beaucoup reste à faire car, en ce domaine comme en d'autres, la "discrimination positive" est le plus souvent inexistante, et **les équipements culturels (même de proximité) restent inégalement répartis en dépit de l'action de beaucoup de municipalités**.

Mais de même qu'il faut récuser l'"urbanisme du pauvre" ou "l'architecture du pauvre" pour les quartiers périphériques, on ne peut se résigner à ce que ces mêmes quartiers soient dotés d'une "culture de second niveau". Et il faut aussi se défier des conceptions trop territorialisées de ceux qui voudraient, pour la culture comme pour l'activité - et pour le sport ou les loisirs - confiner les habitants de leurs quartiers dans ces quartiers. La mobilité est, on l'a vu, l'une des caractéristiques de la ville contemporaine. Elle est facteur de liberté.

La ville multipolaire de demain sera donc celle où - même si le centre doit garder une certaine densité en la matière - **les institutions culturelles significatives seront implantées sur plusieurs pôles**. Mais c'est bien de pôle urbain qu'il s'agit –et non du parking auprès duquel on "délocalise" aujourd'hui telle ou telle activité de loisirs. Un pôle urbain est un ensemble structuré et diversifié. Les projets culturels comme les projets économiques ont toute leur place dans la ville qu'il faut refaire, remodeler, recoudre. Ils sont facteurs d'ambition urbaine et de modernité. La dynamique de l'agglomération est, à cet égard, essentielle, car beaucoup d'agglomérations sont naturellement "multipolaires".

Cela étant dit, il faut aussi dire combien une part essentielle de la culture contemporaine est le fruit de la "ville émergente" - ou plutôt de ceux qui y vivent, et notamment des jeunes. On a beaucoup créé, avec peu de moyens, dans les banlieues. C'est particulièrement vrai en matière de musique.

L'enjeu est de savoir si, en termes culturels, les pratiques seront juxtaposées, comme le sont les espaces, ou si, au contraire, la ville jouera son rôle de creuset.

A cet égard, la dimension culturelle du "développement urbain" est essentielle, dès lors que celui-ci concerne toute la ville et vise à ouvrir les quartiers, les espaces urbains, les uns sur les autres.

Dans cette perspective, le conventionnement pluri-annuel avec les associations est précieux, comme il est également important de prévoir que toute

action de développement culturel financée par l'Etat intégrera obligatoirement des clauses favorisant l'accès ou la participation des habitants de tous les quartiers, et prioritairement de ceux qui sont les plus défavorisés, aux événements ou aux actions mis en œuvre.

45 - Les associations, acteurs essentiels de la politique de la ville, voient leur capacité d'initiative entravée par un système de financement complexe du fait du nombre de fonds existants et de la multiplicité des financeurs potentiels. Ce système se caractérise par des délais d'instruction des dossiers et de versement des subventions beaucoup trop longs. Enfin, les possibilités d'engagement pluriannuel des financeurs étant quasiment inexistantes, les associations s'épuisent à reformuler chaque année leurs demandes, sans pouvoir travailler sur le long terme.

Il faut parvenir à mutualiser les fonds des différents financeurs, à développer les possibilités d'engagement pluriannuel, à raccourcir les délais de paiement et à organiser des systèmes d'avance de trésorerie.

La création de l'établissement public évoqué précédemment répond à ces besoins. Cet organisme n'étant qu'une caisse, les crédits seraient engagés après décisions prises par un comité de pilotage réunissant les principaux financeurs. Les subventions pourraient alors être accordées en un seul versement. En constituant un fonds de roulement, l'établissement public pourrait faire des avances de trésorerie aux porteurs de projet et réguler ainsi l'utilisation des crédits tout au long de l'année.

En rassemblant des financements épars et en assurant un lissage de trésorerie sur l'année, l'unification du circuit financier ainsi réalisée introduirait dans la gestion des financements publics la rapidité et la simplicité nécessaires. Elle assurerait aussi une lisibilité beaucoup plus grande de la politique de la ville, en permettant la confection de tableaux de bord physico-financiers qui font actuellement défaut, même pour les grands programmes.

Parallèlement à la mise en place de ce dispositif, il importe d'engager de façon claire et structurée une réflexion de base sur la répartition des financements et sur leur utilité sociale respective. Une démarche **qualitative** de sélection des associations et des projets à financer s'impose en effet pour deux raisons. D'une part, les réformes concernant les procédures de financement ne seront réellement efficaces que dans le cadre d'un partenariat fondé sur la confiance, qui ne peut naître dans une approche comptable ou "de guichet" vis-à-vis des associations financées, mais seulement par une reconnaissance objective de leur utilité. D'autre part, les enveloppes budgétaires sont, par définition, limitées. Une répartition aveugle ou soumise à divers aléas fonctionne nécessairement au détriment des projets socialement les plus utiles.

Il importe également de réfléchir à une différenciation des modes de financement en fonction de leur objet. Certaines associations sont chargées de fait, de façon durable sinon permanente, d'assurer un quasi service public. Le

financement par projet couramment pratiqué les contraint inutilement à des démarches répétitives. L'analyse qualitative préconisée devrait conduire à reconnaître leur rôle et à leur permettre de bénéficier, en conséquence, de financements durables.

Enfin, la question de **l'ingénierie financière** doit retenir l'attention. Afin d'aider les associations à monter leurs projets et à en solliciter le financement, une telle ingénierie pourrait être fournie soit par les collectivités territoriales, soit par les entreprises, si elles étaient incitées fiscalement à constituer des structures ressources. Seraient utiles, notamment, les mesures suivantes :

◆ diffusion effective du dossier unique de financement, après vérification de sa pertinence et améliorations éventuelles ;

◆ mise en œuvre d'un module de formation à la gestion proposé systématiquement à tout nouveau demandeur de subvention ;

◆ aide de l'Etat aux petites associations acceptant de faire tenir leur comptabilité par des centres agréés ;

◆ modulation des taux de subvention liée à ces mesures ;

◆ mise en place d'un suivi et d'un contrôle des associations subventionnées, différencié selon leur rôle (prestataire de quasi-service public ou non) et le mode de financement afférent.

46 - La politique de la ville suppose des professionnels compétents, dont les prérogatives soient clairement définies. Les chefs de projet ne devront dépendre que d'une seule instance (commune, agglomération ou Etat), en fonction des accords qui auront été passés à ce sujet dans le cadre du contrat pluriannuel Etat-agglomération et des procédures de mise en œuvre au niveau des quartiers qui en découleront et qui privilégieront une plus grande clarté et une plus grande lisibilité dans l'organisation des responsabilités. Le fait que le "contrat-cadre" engage clairement plusieurs partenaires n'implique pas en effet qu'au plan opérationnel chaque professionnel doive dépendre de plusieurs instances, ce qui est source de confusion et parfois de conflits. Les formations initiales et continues appropriées pour les responsables du Développement social urbain, les chefs de projet, et pour l'ensemble des personnels travaillant dans le cadre de la politique de la ville devront être développés.

Il n'apparaît pas souhaitable de doter ces personnels d'un statut unique. Il doit pouvoir s'agir de contractuels de droit privé (comme c'est souvent le cas) ou d'agents des collectivités locales ou de l'Etat, et l'on doit pouvoir faire appel à une grande diversité d'expériences et de compétences dans ce domaine qui requiert à la fois des spécialistes du social, de l'économie, de l'aménagement urbain, du logement, de l'animation, etc, susceptibles d'être aussi des généralistes de la "politique de la ville". C'est dire aussi que les "parcours professionnels" seront forcément multiples.

Mais, pour souhaitable qu'elle soit, cette diversité et cette pluralité de statut et de parcours ne doit pas se traduire pour les personnels concernés par une précarité qu'ils récusent à juste titre. C'est pourquoi, il est nécessaire que la nature des contrats et des conditions d'emploi de ces personnels donnent lieu à une concertation et à des accords avec leurs organisations représentatives. Cela est, d'ailleurs, d'autant plus justifié que le fait que les contrats relatifs à la politique de la ville seront désormais signés pour dix ans favorisera la pérennité des emplois et donc la stabilité des personnels.

Dans la mise en œuvre de la politique de la ville, les agents de l'Etat et des collectivités locales jouent un rôle essentiel. Il sera, à cet égard, nécessaire que leurs formations initiales et continues intègrent la connaissance des politiques de la ville et du développement urbain.

Ajoutons que des métiers traditionnels prennent, dans le contexte créé par la crise urbaine, une nouvelle dimension qui appelle un surcroît de qualification. Ainsi, les "gardiens d'immeubles", s'ils continuent d'assurer leurs tâches matérielles et administratives, jouent un rôle d'"interface" entre l'organisme de logement social qui les salarie et les locataires ; ils assument des fonctions de médiation. Revaloriser et qualifier les fonctions de gardien d'immeuble et doter parallèlement les antennes des organismes de logement social dans les quartiers de personnels qualifiés, cela contribue très concrètement - souvent bien davantage que des mesures plus "voyantes" - à améliorer la qualité de la vie dans les quartiers et dans les "cités".

Il en va de même pour les responsables et animateurs des régies de quartier, et des autres structures qui favorisent l'emploi dans les quartiers ou "l'insertion par l'économique".

Toutes ces fonctions supposent aujourd'hui des formations spécifiques.

47 - S'il revient au Comité Interministériel pour la Ville (CIV), présidé par le Premier Ministre ou par le ministre chargé de la ville et rassemblant les ministres compétents de définir les orientations gouvernementales stratégiques en matière de politique de la ville, deux instances doivent voir leurs rôles redéfinis : il s'agit de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et du Conseil National des Villes (CNV).

Nous préconisons que la DIV rénovée et renforcée constitue la direction forte sur laquelle s'appuiera le ministère chargé de la ville. Cela nécessite le développement de ses capacités opérationnelles mais aussi le renforcement de ses moyens en matière de préparation de textes législatifs ou réglementaires, d’analyse, de documentation, d’évaluation et de suivi des politiques menées.

Cette évolution ne doit pas pour autant remettre en cause le caractère interministériel des missions de la DIV qui découlent de ce que les fonctions du ministre de la ville sont naturellement interministérielles. La DIV devra donc continuer de rassembler des compétences issues de plusieurs départements ministériels. Son directeur devra avoir autorité pour organiser les réunions

interministérielles rassemblant les directeurs concernés par la politique de la ville. Au niveau déconcentré, un dispositif analogue devra être mis en place au sein des secrétariats généraux aux Affaires Régionales (SGAR).

48 - Nous préconisons que le CNV soit clairement une instance permettant le dialogue, la confrontation et l'expression des différents acteurs de la politique de la ville, ce qui suppose un renouvellement et un élargissement de sa composition.

Il regroupera les représentants des élus, associations, organisations syndicales, instances socioéconomiques, organismes œuvrant dans le domaine du logement, professionnels de la politique de la ville ainsi que des personnalités qualifiées nommées au titre de leur compétence, de leur expérience ou des études et recherches qu'elles mènent dans les domaines de la politique de la ville et du développement urbain.

Le CNV aura aussi une fonction de conseil auprès du Gouvernement : il sera obligatoirement consulté sur tous les projets de textes relatifs à la politique de la ville. Il doit disposer de capacités d'expertise qui lui soient propres et lui permettent d'évaluer les effets des politiques menées et de construire des propositions.

49 - La recherche sur la ville est un enjeu important. Elle permet en effet d'analyser, de mesurer, d'expliquer des phénomènes complexes et qui jouent un rôle central dans nos sociétés. Elle permet la nécessaire distance par rapport à l'événement en un moment où l'" actualité urbaine brute" occupe constamment les médias, entraînant nombre d'effets, de réactions et de positionnements immédiats.

Cette recherche est aujourd'hui dispersée entre plusieurs organismes de recherche et universités.

Conformément au vœu d'un certain nombre de chercheurs de ce domaine, il est préconisé de créer une "Maison de la recherche sur la ville". Celle-ci n'aurait pas vocation à rassembler institutionnellement tous les groupes et tous les laboratoires de recherche travaillant sur les phénomènes urbains, ce qui serait d'ailleurs irréaliste. Mais s'appuyant sur un "noyau" significatif de chercheurs, elle aurait vocation à fédérer les recherches et à développer les liens nécessaires entre les chercheurs et les praticiens des politiques urbaines autour de projets transversaux.

Intégrant une base documentaire, elle constituerait un centre de ressources sur l'ensemble des phénomènes urbains.

50 - On a vu que toute politique d'allocation de moyens à des territoires repérés comme particulièrement en difficulté exigeait une connaissance de ces territoires qui permette à la fois de les appréhender géographiquement et d'en

mesurer à intervalles suffisamment rapprochés les caractéristiques économiques et sociales.

Actuellement, la géographie d'intervention de la politique de la ville est construite sur la base du recensement général de la population. Les sources permettant d'actualiser ces données au niveau infracommunal sont relativement rares. Les statistiques à l'échelon du quartier, que nécessite la politique de la ville, font le plus souvent défaut.

Il paraît donc indispensable de généraliser au plan national un outil de connaissance statistique de la réalité infracommunale du type de celui qui a été constitué pour la région Centre à l'initiative de la Direction Régionale de l'INSEE et de la Préfecture de Région.

Cela suppose une association étroite entre la DIV et l'INSEE et le concours, notamment, de l'ANPE, de la CNAF, de l'UNFOHLM et du ministère de l'Education Nationale.

Par ailleurs, une réflexion sur les sources de la connaissance statistique utile à la conduite de la politique de la ville s'impose. Si l'INSEE s'est doté en 1991 d'une petite cellule "ville" rattachée au département des études régionales, aucune structure comparable, si réduite soit-elle, n'a été mise en place à la DIV. Un certain nombre de conventions DIV/INSEE ont en partie pallié cette lacune. Mais l'absence à la fois de service statistique et d'un budget correspondant à la DIV fragilise les liens entretenus avec l'INSEE et limite les possibilités d'investigation. Il importe de remédier à ce manque, par un renforcement des moyens de l'INSEE en la matière et par un conventionnement avec le ministère chargé de la ville.