

LES VALEURS de la VILLE

en questions

SPECIAL FNAU
REIMS
15 ET 16 DÉCEMBRE 2004

La ville,
une "valeur"
durable ?

Qui paie la ville
et comment ?

Combien la ville
coûte-t-elle
vraiment ?

© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

RÉFLEXIONS ET DÉBATS

INTRODUCTION À LA 25^E RENCONTRE NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

La Fédération nationale des agences d'urbanisme

La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) rassemble une quarantaine d'agences, organismes partenariaux chargés des études de planification et d'aménagement dans les agglomérations françaises.

Les agences d'urbanisme associent, autour des collectivités locales concernées, l'Etat et les autres partenaires du développement en vue d'une plus grande coordination et de l'harmonisation des politiques publiques dans les territoires urbains. La FNAU est une association d'élus qui offre aux responsables de l'aménagement des agglomérations un lieu de dialogue et d'échanges sur les questions urbaines. Elle participe activement aux grands débats nationaux ou internationaux sur l'avenir des villes. Le réseau technique de la FNAU rassemble plus de 1 300 professionnels, très au fait des réalités locales.



La Fédération leur permet de disposer d'un espace de rencontre et d'un réseau d'échanges où ils peuvent mutualiser leurs informations, capitaliser leurs savoirs et se mobiliser sur des projets collectifs.

La FNAU assure, avec le concours des agences, l'animation de nombreux "clubs techniques" : planification, transports, habitat, environnement, économie...

Elle organise chaque année une Rencontre nationale centrée sur un thème d'actualité et ouverte à tous les responsables politiques et professionnels intéressés. Elle diffuse régulièrement le résultat de ses travaux et de ses réflexions dans des publications spécialisées ou sur son site Internet : www.fnau.org

La FNAU entretient des relations suivies avec les grandes associations françaises d'élus qui se préoccupent d'aménagement et de développement urbains. Elle a noué avec certaines d'entre elles des accords particuliers de coopération.

La FNAU contribue à développer parmi les élus et les techniciens chargés de l'aménagement des agglomérations françaises une culture professionnelle commune fondée sur la recherche de la transversalité, la volonté de partenariat et l'exigence de développement durable.

FNAU
1, rue de Narbonne
75007 Paris
Tél. : 01 45 49 32 50



Quelles valeurs pour la ville de demain ?

édi to



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

par André Rossi not
président de la FNAU, maire de Nancy, ancien ministre

La ville est, depuis plus d'un demi-siècle, au centre des préoccupations des responsables locaux et nationaux. L'urbanisation accélérée du territoire français durant les « Trente glorieuses » a fait basculer dans la civilisation urbaine un pays resté jusque-là largement rural, tant dans ses paysages que dans ses références et dans ses valeurs. À cette période de croissance rapide a presque immédiatement succédé une crise économique dont les conséquences sociales ont été sévères dans nombre de ces nouveaux territoires urbains. Critiqués pour leur densité, la monotonie de leur architecture et leur mono-fonctionnalité, les quartiers d'habitat social construits dans les années 50 et 60 sont notamment devenus les symboles, sinon les repoussoirs, de l'expansion urbaine de cette époque.

Marquées par l'essor de la mobilité, les trente dernières années ont connu une autre aventure urbaine, celle des lotissements pavillon-

naires, des zones d'activités économiques et des centres commerciaux qui ont investi la périphérie des agglomérations et colonisé la campagne périurbaine. Souvent porteuse d'étalement urbain et d'éclatement territorial, la « ville motorisée » a un peu plus brouillé l'image de la ville.

Dans cette période de doute vis-à-vis de la civilisation urbaine, la Fédération nationale des agences d'urbanisme a souhaité consacrer sa vingt-cinquième rencontre nationale à la ville et aux valeurs qui la fondent. Les témoignages ou points de vue rassemblés dans les pages qui suivent proposent une introduction aux débats de cette rencontre qui se tiendra à Reims les 15 et 16 décembre prochains. Émanant d'élus, de techniciens, de chercheurs et d'aménageurs, ces contributions sont loin d'épuiser les sujets qui y seront traités. Elles ont toutefois pour ambition de stimuler la réflexion et de proposer une ouverture sur les débats qui auront lieu à Reims. ■



sommaire

édito

Quelles valeurs pour la ville de demain ? p. 3

avant-propos

Une offre stimulante de réflexion et de débats p. 5-7

atelier - 1

Combien la ville coûte-t-elle vraiment ? p. 8-9

points de vue

- Densité : mais de quoi parlez-vous, les urbanistes ? par Hervé Huntzinger p. 10-12

- Qu'est-ce que la ville économe ? par Marc Wiel p. 13-15

interviews

Trois questions à cinq personnalités... p. 16-21

atelier - 2

Qui paie la ville et comment ? p. 22-23

points de vue

- Coût de la ville : l'axe des collectivités, par Victor Chomentowski p. 24-26

- Regard sur l'investissement et la fiscalité du secteur local,
par Dominique Hoorens p. 27-29

interviews

Trois questions à cinq personnalités... p. 30-35

atelier - 3

La ville, une « valeur durable » ? p. 36-37

points de vue

- Ce que la ville nous offre, par Thierry Paquot..... p. 38-40

- Tout désordre spirituel induit un désordre urbanistique, par Gérard Lemarié p. 41-42

- La ville durable entre efficacité et complexité, par Dominique Bidou p. 43-45

interviews

Trois questions à six personnalités..... p. 46-52

bibliographie

..... p. 53-55



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon



Reims 15 et 16 déc. 2004

Une offre stimulante de réflexion et de débats

avant-propos



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

par Marcel Belliot
délégué général de la FNAU

La XXV^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme traitera des « valeurs de la ville ». Ce thème peut se décliner de plusieurs manières. La valeur d'une ville peut tout d'abord être mise en rapport avec son coût de développement et avec ses dépenses de fonctionnement, ce qui conduit à s'intéresser aux formes urbaines et aux choix d'organisation urbaine ainsi qu'à leurs coûts comparés : ville compacte ou ville diffuse, ville dense ou ville aérée... Elle peut également être mesurée par rapport aux modes de prise en charge de ces coûts, ce qui conduit à identifier les mécanismes économiques et financiers qui les répartissent entre habitants et les usagers, les entreprises et les collectivités locales. Elle peut enfin être appréciée vis-à-vis de la qualité de son architecture et de ses espaces publics, de la manière dont elle satisfait aux grands objectifs du développement durable, et de sa capacité d'intégration culturelle et citoyenne.

La rencontre nationale de Reims s'efforcera d'éclairer ces diverses « entrées » en confrontant les idées des experts et des chercheurs, en comparant les projets des concepteurs et des aménageurs et en invitant des responsables de villes françaises et européennes à présenter leurs expériences locales. C'est pourquoi la Fédération nationale des agences d'urbanisme propose, dans les pages qui suivent, en guise d'introduction aux débats, une série de points de vue et d'interviews portant sur la plupart des questions qui seront abordées à Reims. Ces contributions émanent de spécialistes et d'experts reconnus du sujet aussi bien que de représentants et d'acteurs de l'aménagement des villes. Et si, selon la formule consacrée, elles n'engagent que leurs auteurs, chacune à sa manière et dans son champ, elles dessinent au final un état et une géographie du savoir sur la « valeur des villes » qui devraient stimuler les échanges de la ren-





À l'échelle des villes d'aujourd'hui, agglomérations, aires urbaines ou régions urbaines, la capacité de régulation par la fiscalité trouve rapidement ses limites.



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

contre. Elles proposent des réponses parfois convergentes, parfois contradictoires, aux trois grandes questions qui seront posées.

Existe-t-il une forme idéale des villes ?

Peut-on définir un mode d'organisation des agglomérations plus efficace que d'autres ? De quoi parle-t-on lorsque l'on évoque la question de la « densité » d'une ville ? Le coût de développement et de fonctionnement d'une ville est fonction du mode d'urbanisation. Une cité dense et concentrée occupe moins d'espace et minimise la longueur des réseaux d'infrastructure. Elle rend possible et justifie la mise en place d'un système lourd de transports en commun. Elle n'entraîne pas les mêmes dépenses, individuelles et collectives, que la ville périurbaine au tissu plus lâche, à l'habitat plus diffus, où les distances inter-quartiers sont plus longues et où l'usage de l'automobile est prédominant. La Rencontre s'interrogera sur la forme

des villes et leur compacité. Elle fera le point du savoir dans ce domaine en capitalisant les études et les travaux menés dans les agences d'urbanisme, les universités et les centres de recherches. S'appuyant sur diverses expériences françaises et étrangères, elle examinera en quoi la « forme urbaine » d'une ville en conditionne le « coût » en termes d'investissement et de fonctionnement. Que coûte réellement la ville diffuse et périurbaine ? Que coûte la ville dense et concentrée ? La Rencontre s'efforcera d'identifier qui sont les « gagnants » et les « perdants » de la périurbanisation et de décrypter les présupposés sociaux ou culturels qui se cachent souvent derrière les débats sur la « densité ». Les arguments des partisans de la « *Città diffusa* » et des défenseurs la « ville compacte » seront soumis à une analyse contradictoire. Lors de l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et notamment des schémas de cohérence territoriale, les responsables locaux ont besoin d'être éclairés sur les conséquences écono-

miques et financières des différentes stratégies de développement urbain. Un certain nombre d'agences ont récemment mené des recherches sur la problématique « ville et densité ». Leurs travaux seront mis à contribution et la rencontre offrira l'occasion d'actualiser et de diffuser les chiffres clés et les ratios de base sur ces questions complexes.

Qui paie la ville et comment la finance-t-on ?

Comment et par qui les coûts de développement et de fonctionnement d'une ville sont-ils pris en charge ? L'externalisation des coûts de gestion des villes et la « récupération » des plus-values liées aux investissements publics urbains sont sources de nombreuses polémiques et l'on oppose souvent mutualisation des pertes et privatisation des profits. La ville est aussi un jeu d'acteurs où chacun développe sa stratégie et défend ses intérêts : État, collectivités locales, entreprises et acteurs économiques, habitants et usagers, promoteurs et aménageurs, concessionnaires ou gestionnaires de services publics, propriétaires fonciers et investisseurs... La fiscalité locale permet de répartir, récupérer et pérenniser les charges de développement et de fonctionnement des agglomérations.

À l'échelle des villes d'aujourd'hui, agglomérations, aires urbaines ou régions urbaines, cette capacité de régulation trouve rapidement ses



La fonction intégratrice et « citoyenne » des villes est aujourd'hui mise en question : elle sera, bien entendu, au centre des débats de Reims.



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

Elle abordera la question du partenariat public/privé et elle identifiera les meilleures techniques d'ingénierie financière qui permettent de mutualiser et de garantir les risques liés au développement urbain.

Quelle est la vraie valeur d'une ville et comment la mesure-t-on ?

Il existe bien d'autres « valeurs de ville » que strictement économiques. Elles concernent aussi bien la manière dont les espaces urbains respectent les principes du « développement durable » que les « valeurs de solidarité et d'intégration citoyenne » de la société urbaine. La rencontre s'intéressera aux dimensions environnementales et sociétales des processus d'urbanisation. Les formes d'urbanisation et les modes de gestion d'une ville doivent être « viables » et « durables », du point de vue des consommations énergétiques notamment. La rencontre passera au crible les critères du développement durable, appliqués aux espaces urbains. Elle fera le point sur les méthodes d'évaluation susceptibles de prendre en compte toutes les dimensions de la vie urbaine et de mesurer le « coût urbain généralisé » d'un mode de développement.

Ainsi, la « notation » des projets d'investissement urbain est de plus en plus pratiquée et de nombreux groupes de presse ou agences spécialisées se livrent à ce type d'exercices en diffusant des « palmarès de villes ». La Commission européenne s'est également

employée avec « l'audit urbain » à mesurer un certain « bonheur territorial ». À la suite des Sommets de Rio et Johannesburg, de nombreux projets intégrés de développement territorial ont été lancés par les collectivités locales pour bâtir des « agendas 21 » respectant les critères du développement durable. La plupart des programmes urbains financés par les institutions internationales font désormais l'objet d'une notation financière qui apprécie le risque de l'opération, en pondère les différentes composantes et prend en compte sa dimension « durable »...

Il est enfin une dernière dimension importante des « valeurs urbaines », celle de l'intégration citoyenne. Les villes ont traditionnellement joué un rôle-clé pour accueillir des populations nouvelles, créer du « lien social » et renforcer les solidarités entre leurs habitants. La fonction intégratrice et « citoyenne » des villes est aujourd'hui mise en question : elle sera, bien entendu, au centre des débats de Reims.

La ville offre un cadre de vie dont il doit être possible de mesurer le coût, de chiffrer le prix et d'évaluer la durabilité. La « valeur d'une ville » ne se réduit pourtant pas à de simples éléments mesurables... Les valeurs d'une société se reflètent toujours dans le miroir de ses villes et c'est pourquoi il paraît tout aussi important de « revisiter » les valeurs des villes au regard d'objectifs de bien public et de solidarité, en confrontant les stratégies de ceux qui les font et les attentes de ceux qui y vivent. ■

limites. En dépit des dynamiques récentes d'intercommunalités, les conflits sont fréquents entre les collectivités qui accueillent les extensions et celles qui sont anciennement urbanisées, entre les communes qui assument les charges de centralité et les communes périphériques, entre les habitants qui bénéficient du service et les autres... Les lois de décentralisation multiplient les niveaux de décision en matière de développement des territoires. Elles remettent forcément en cause la fonction traditionnelle d'arbitrage de l'État et elles conduisent à imaginer de nouveaux mécanismes de régulation et des clés de répartition plus équitables des dépenses publiques de développement des villes. La rencontre s'interrogera sur la récupération des plus-values liées à la mise en place de dessertes, de services ou d'équipements financés par la puissance publique et elle débatera aussi des « effets de seuil » qui peuvent être observés en matière de coût de développement et d'extension des villes.

1

ATELIER

Combien la coûte-t-elle

Comment peut-on évaluer les modes d'organisation urbaine et de développement spatial en fonction des coûts collectifs qu'ils génèrent ?

Les données précises manquent et ne permettent pas toujours d'aller au-delà des oppositions parfois dogmatiques entre les partisans d'une ville «diffuse», «étalée» ou «éclatée», et les défenseurs d'une ville «compacte», «renouvelée» ou «dense».

L'atelier consacré à ce thème sensible s'efforcera de mieux cerner ces notions et cherchera à les dépasser au bénéfice d'une réflexion originale.

Peu exploré par les professionnels, le thème du rapport entre les différents modèles ou systèmes d'organisations urbaines et les coûts collectifs qu'ils produisent, commence tout juste à être pris en compte comme objet de recherche à part entière. L'enjeu est pourtant de taille. Lors de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, d'un plan local d'urbanisme, d'une zone d'aménagement concertée ou d'un projet d'infrastructure de transport, par exemple, les élus – et à travers eux les citoyens – ont besoin d'être éclairés sur l'ensemble des conséquences économiques et financières des différentes stratégies de développement urbain possibles sur un territoire. Or, il est rarement facile d'établir quels sont les conséquences exactes de ces choix en matière financière.

Clarifier la notion de «densité»

La question de la densité alimente de nombreux débats, souvent trop faiblement argumentés, et suscite parfois confusions et amalgames. Ville à faible densité ou quartier à densité élevée : à quelle densité fait-on exactement référence ? La «densité» du géographe est-elle la même que celle de l'architecte ou encore des habitants ? Ainsi, s'il est fréquent d'associer densité bâtie et grands ensembles d'habitat social, ces derniers peuvent avoir, para-

doxalement, des densités inférieures à certains quartiers de «maisons de ville».

Certains travaux comparatifs menés par des agences d'urbanismes ou des chercheurs montrent que la densité ne se trouve pas toujours où on l'attend. «Faire dense» ne signifie pas nécessairement «faire haut» ni

«faire collectif». Quelques expériences récentes de nouvelles formes urbaines ou de concepts traditionnels remis au goût du jour témoignent du fait que densité peut rimer avec qualité. Ensembles collectifs et semi-individuels peuvent ainsi cohabiter sans donner aux habitants le sentiment d'une trop forte «contrainte de densité».

Coûts globaux, apparents ou cachés

Comment évaluer le «coût de la ville» en termes d'investissement et de fonctionnement, selon l'organisation urbaine adop-

J. Driol, ville de Reims



ville vraiment ?

tée? Faut-il prendre en compte tous les coûts de la mobilité, qu'ils soient internes ou externes? Comment comparer les différentes formes d'extension urbaine et estimer le coût réel du renouvellement urbain? En demeurant «cachés», les coûts peuvent en effet entraîner des analyses partiellement erronées.

Certains chercheurs européens avancent l'argument selon lequel les aménagements urbains de type «compact» sont moins onéreux pour les collectivités territoriales que les extensions urbaines de type plus «diffus». Les formes denses et concentrées limiteraient le coût des infrastructures et économiseraient ainsi directement l'espace. Différents travaux spécialisés ont permis de développer des «modèles» capables de calculer les différences de coûts d'infrastructures en fonction des structures urbaines. Ils démontrent que la tendance à la dispersion des constructions fait croître de façon considérable les coûts des équipements routiers et d'assainissement. Ils confirment également le fait que les tissus urbains à faible densité sont générateurs de mobilité – essentiellement automobile – et associés à des consommations énergétiques plus élevées.

A contrario, l'efficacité et la compétitivité du transport collectif diminuent avec la dispersion et le «mitage» de l'habitat. En outre, l'éloignement des centres pour les actifs et la faible densité des activités à proximité du domicile pour les «inactifs» ont aussi leurs conséquences sur l'augmentation de la consommation

*L'efficacité
et la compétitivité
du transport
collectif
diminuent
avec la
dispersion
et le «mitage»
de l'habitat.*



CR Centre

d'énergie. Ces éléments sont loin d'être neutres. L'internalisation des coûts externes de la mobilité (congestion, accidents, pollution...) devient un exercice de plus en plus pratiqué par les chercheurs, mais il nécessite d'être davantage expliqué aux décideurs.

Renouvellement urbain et extension urbaine

L'évaluation du coût du renouvellement urbain ainsi que sa comparaison avec celui de l'extension urbaine s'avère plus complexe. Les opérations de renouvellement urbain coûtent plus cher, au moins à court terme, pour les collectivités territoriales ou pour l'État, que la plupart des opérations immobilières situées en périphérie. L'investissement dans des espaces publics de proximité immédiate et de grande qualité urbaine y est nécessaire pour parvenir à changer l'image de quartiers dépréciés et leur redonner de la valeur. La prise en charge par l'investisseur public – donc par le contribuable – de la dépollution et du coût, partiel ou total, du foncier, de façon à inciter les investisseurs privés à y développer des opérations, y est bien souvent nécessaire. Cependant, les bilans essentiellement financiers des décideurs et

acteurs économiques ne permettent pas de prendre en compte les coûts globaux. Ils ont tendance en particulier à ignorer les coûts sociaux, environnementaux ou écologiques. En outre, ils s'effectuent sur des échelles de temps réduites et tiennent rarement compte du coût à long terme des investissements engendrés par l'extension urbaine.

Des effets pervers à évaluer

Les effets pervers de l'extension périphérique sur la paupérisation des villes existantes restent difficilement évaluables. La ville existante fournit peu ou prou les mêmes services à l'ensemble de l'agglomération – à de notables exceptions près – sa population et certaines de ses entreprises, souvent les plus solvables, qui se sont déplacées en périphérie par commodité. Au final, la prise en compte du coût des extensions urbaines et du renouvellement urbain ne peut s'effectuer de façon dissociée. Elle nécessite une approche globale du système urbain, car les différentes formes d'urbanisation ont des conséquences parfois perverses les unes vis-à-vis des autres. C'est déjà en soi une véritable invitation au débat. ■

Densité: mais de quoi les urbanistes ?

Thème ambitieux mais quelque peu ambigu pour Hervé Huntzinger, la « valeur de la ville » promet une idée fautive: celle d'une densité « positive, forcément positive », reposant souvent sur une analyse erronée des données disponibles. L'économiste urbain lui opposera une approche nettement plus nuancée – même si l'analyse des coûts de l'urbanisation en fonction des formes urbaines reste pour partie empirique en Europe – en questionnant notamment les « modèles » italiens (*la Citta Diffusa*) ou hollandais (*la Randstad*). Un point de vue iconoclaste dans le petit monde professionnel de la ville...

Le thème de la vingt-cinquième rencontre nationale des agences d'urbanisme porte un titre magnifique quoique ambigu. Magnifique car, mettant en avant la notion de valeur, il vise ce qui est posé comme bien, beau et vrai au regard de critères a priori partagés. Voici donc une posture ambitieuse à la hauteur du sujet concerné: la ville. Mais il est également ambigu, car à lire l'entrée « valeur du dictionnaire », on est frappé par l'importance de l'acception économique – et à vrai dire matérialiste – du mot. La valeur est alors l'analyse du prix d'une « chose » qui peut être vendue/achetée et ainsi fonder une activité d'échange. Dans le cadre de cette mise en tension entre la valeur comme incarnation du bien, donc souhaitable, et la valeur comme résultat d'une opération, expression du raisonnable, la présente contribution se situera plus près du second pôle.

Consommations d'espace:

les vrais chiffres

La densité opérationnelle de l'aménageur-urbaniste, exprimée habituellement en nombre de logements à l'hectare, présente trois caractéristiques. Ex ante, elle est nécessaire pour définir un programme d'aménagement. Normative, elle s'avère utile pour susciter le

débat quant aux formes urbaines et pour argumenter une tendance à la « densification ». Elle est partielle, enfin, car elle est limitée aux questions auxquelles travaillent les urbanistes d'aménagement en termes tant d'espace opérationnel que de fonctions (le logement, souvent). Elle présente une quatrième caractéristique: elle est fautive, non pas en soi, mais en tant qu'outil de mesure et variable de travail pour l'urbanisme de grande échelle spatiale et de projections dans le temps long, ce qui n'est pas loin de correspondre aux démarches SCOT. Concernant les vraies consommations d'espace, c'est-à-dire la densité de la ville territoire en constitution, on dispose de deux évaluations au niveau « macro »: en France, 30 000 hectares sont imperméabilisés chaque année, soit 85 hectares par jour (source IFEN); en Allemagne, il s'agit de 35 000 hectares annuels d'utilisations toutes fonctions de l'espace naturel, soit 100 hectares par jour (source: Berichte DIFU, 2004).

À une échelle moins « macro », on dispose aussi d'évaluations des vraies consommations d'espace dans le temps long et dans la diversité des usages: habitat, activités, infrastructures, loisirs. Ainsi, dans trois territoires – estuaire de la Loire/DTA, Var-Est/PAC SCOT et TCO-Réunion/SCOT –, on obtient des résultats se situant de + 1 000 à + 1 250 m² par habitant supplémentaire. Ces évaluations corroborent les données natio-

parlez-vous,

par Hervé Huntzinger
économiste, directeur au cabinet Tetra

nales de l'IFEN : + 30 000 hectares par an pour environ + 230 000 habitants par an (soit + 1300 m² par habitant supplémentaire).

Dès lors, on peut avancer la proposition suivante : la densité urbaine tous usages, toutes fonctions agrégées, dans le temps long, est égale à : + 900 à + 1200 m² par habitant supplémentaire, soit aux alentours de 0,1 ha supplémentaire par urbain supplémentaire, c'est-à-dire la densité de la ville territoire en constitution.

Des notions en débat

Deux éléments font débat :

- Le caractère « irréconciliable » des deux notions : la densité opérationnelle de l'aménageur-urbaniste conduit à des résultats justes au niveau « micro », mais faux à plus grande échelle, celle de la ville-territoire. Elle conduit à des valeurs de consommation d'espace très inférieures à ce qu'elles sont en réalité. La densité est un opérateur non fractal qui ne se reproduit pas identiquement quand on change d'échelle.
- Nos modes de vie : les consommations d'espace reflètent les programmes d'activité des habitants des villes-territoires : habiter certes, mais aussi beaucoup et de plus en plus d'autres activités qui ne se « clôturent » pas dans la densité de l'opération d'urbanisme.

Alors, la ville coûte-t-elle plus cher quand les formes urbaines sont plus denses ? Sans doute sait-on répondre quand on compare un lotissement de dix maisons à l'hectare avec son pendant plus dense de trente maisons à l'hectare. Mais il en va du coût comme

de la densité : ce n'est pas fractal et l'on ne peut, à partir de ce seul raisonnement « micro », postuler que cette étrange notion de « coût de la ville » a reçu une réponse.

Formes urbaines et coûts monétaires et environnementaux

L'analyse empirique des coûts de l'urbanisation en fonction des formes urbaines est, au niveau européen, un « trou noir » de l'économie urbaine. Tel est du moins le jugement porté par Roberto Camagni, chercheur du Politecnico de Milan : la question des avantages/inconvénients de la ville diffuse (*Citta diffusa*) serait en effet encombrée de propos frôlant parfois le dogmatisme, tant ils sont marqués d'une posture normative en faveur de la « ville compacte ».

Les coûts collectifs de la ville diffuse trouvent à la fois des confirmations et des surprises en Lombardie. Le travail du Politecnico est en effet d'une belle ampleur. Sur dix ans, les données d'urbanisation pour les 186 communes de la province de Milan ont été analysées. Quatre classes de typologie urbaine ont été définies et documentées pour chacune d'elles. Cette « statistique » a été analysée en ayant recours aux méthodes de l'économétrie.

Trois résultats s'imposent :

- La diminution dans le temps de la consommation d'espace est en rapport étroit avec le nombre de logements supplémentaires ; un résultat surprenant attribué tant à l'épuisement progressif du stock d'espaces aisément urbanisables qu'au changement d'attitude des pouvoirs publics.

- Les coûts publics d'aménagement s'élèvent quand la densité diminue : de 100 000 à 150 000 livres par habitant selon qu'on passe du mode « remplissage des vides dans le tissu urbain » au mode « en continuité avec l'existant le long du linéaire des réseaux de voirie ».
- Les impacts environnementaux liés aux mobilités sont très dépendants des modes d'organisation spatiale. A aussi été définie la variable d'impact environnemental selon les modes et le temps de transport, les distances parcourues. Un résultat important est la netteté et l'intensité de la relation entre impacts environnementaux et configurations spatiales de l'urbanisation.

Est-ce alors à dire que la ville diffuse, plus chère à édifier et plus génératrice d'impacts environnementaux négatifs, est une forme urbaine « indésirable » ? À voir !

Voyage paradoxal dans la Randstad 1

K. Maat convient bien volontiers que les travaux relatifs au thème de la ville compacte face à la *Citta diffusa* ont établi l'existence d'une relation entre mobilités et typologies d'urbanisation. Mais il affirme également que le niveau de cette relation est faible : une augmentation forte de la capacité urbaine conduit à une faible réduction du nombre de véhicules par kilomètre. Cette conclusion est issue de recherches entreprises sur les comportements de mobilité des habitants des zones d'urbanisation dites Vinex (sites inclus dans les tissus urbains existants), et ce selon



des densités élevées qui consomment donc peu d'espace.

Les principaux résultats sont les suivants :

- Le mode « véhicules particuliers » reste très dominant (60 %).
- La distance parcourue pour le motif du travail n'a, dans l'ensemble, que très légèrement diminué.
- Si un changement modal ressort, ce n'est pas vers le mode « transports en commun », mais plutôt vers le mode « deux roues non mécanisées ».

Ces résultats ne sont-ils pas autant de motifs d'interpellation des urbanistes et des discours dominants ? Tout à fait, nous dit K. Maat, qui estime que les avocats de la ville compacte négligent les comportements. L'urbaniste confond souvent l'artefact – l'objet urbain bâti – avec l'activité. Un « artefact dense » serait censé susciter moins de distance, moins de mobilités mécanisées. Or, le phénomène central n'est pas l'artefact mais l'activité des résidents : ces activités se déploient sur un cadre spatial élargi et s'élargissant de plus en plus. La ville compacte pour des individus de plus en plus différents et autonomes est une simplification abusive des styles de vie : le contenant est compact, l'essentiel, le contenu, ne vit pas selon le modèle compact implicite. En résumé, les comportements ne rejoignent pas la norme, les programmes d'activité sont largement indépendants des formes urbaines.

Deux questions se posent alors :

- L'impulsion politique en faveur de la ville compacte ne tourne-t-elle pas quelque peu à vide ? Le fait que – ni par rapport aux coûts, ni par rapport aux densités – la ville-territoire ne soit fractale oblige les aménageurs à penser un autre modèle. Il ne serait rien d'autre qu'une vieille connaissance en France : le polycentrisme

maillé, mais certes bien maillé en transports collectifs.

- Comment pense-t-on l'articulation entre petite et grande échelle ? Ne faut-il pas reconnaître l'autonomie de ces deux échelles : celle du polycentrisme maillé des grandes distances et des mobilités mécanisées, celle du projet urbain favorisant l'accroissement de la densité opérationnelle de l'aménageur-urbaniste et l'usage des modes doux sur petites distances ?

Les coûts de la ville, c'est intéressant, mais les richesses, c'est mieux

Les coûts de la ville c'est intéressant, mais la richesse des villes, au sens de la « richesse des nations », c'est encore plus important ². Les coûts sont un *impedimenta*, les richesses sont un apport, une valeur.

La richesse des nations, c'est la richesse des villes nonobstant les coûts. Dans beaucoup de pays, le revenu des ménages est supérieur dans les villes à ce qu'il est en moyenne dans le pays, ceci d'autant plus que la ville est grande. On peut donc affirmer que la « richesse des nations » est largement la richesse des villes, et notamment des plus grandes d'entre elles. Il n'existe aucun « trou noir » pour autant, mais simplement la conséquence d'une productivité supérieure du travail et du capital. Pourquoi ? Parce que la taille et la diversité des marchés urbains du travail permettent aux actifs d'optimiser leur emploi et aux employeurs d'optimiser leurs ressources humaines. Tel est d'ailleurs bien le cas de la métropole milanaise, type même de la ville diffuse, et de la Randstad hollandaise, traditionnel bon élève de la classe d'urbanisme. Dès lors, comment se pose la question d'entrée de cet atelier ? La considération des coûts au regard des formes urbaines est intéressante, mais plutôt

de deuxième ordre, en tout cas pour l'économiste urbain : dites-moi ce que la ville génère comme richesses, je vous dirai si c'est une « bonne » ville, de valeur pour ses résidents, mais aussi pour son pays, car elle procurera une assiette fiscale élevée génératrice de péréquation territoriale.

Néanmoins, la question de l'aménagement de cette grande ville-territoire, si productive a priori, se pose. La productivité élevée de la grande ville – coûteuse par ailleurs – n'est pas automatique, mais contingente du bon agencement du triangle taille-vitesse-étalement spatial ³.

Le triangle magique

de l'aménagement :

« Size, speed, sprawl »

La productivité, donc la richesse, des villes dépend de la taille du marché de l'emploi. Mais quelle est cette taille pour une ville donnée ? Celle qui permet à un employé d'accéder à son lieu de travail dans un espace-temps raisonnable. Il en résulte que la richesse d'une ville sera d'autant plus importante que la ville sera dense – et plutôt donc selon un modèle des petites distances –, que la ville sera moins dense mais suffisamment bien desservie par des réseaux de tous modes de transport pour que la vitesse soit telle que la distance à parcourir le sera dans un temps inférieur ou égal à quarante ou cinquante minutes. Un bon aménagement de la ville territoire est alors celui qui permet soit l'un, soit l'autre, soit une combinaison réussie des deux.

Mais alors ne vaut-il pas mieux jouer sur les densités, et donc sur la compacité, plutôt que sur les réseaux et la vitesse ? L'économiste urbain aurait – peut-être à tort – tendance à dire : faites l'un, faites l'autre, mais faites quelque chose ! Le lecteur aura peut-être tendance à aller plus loin, ce que ne fera pas cette modeste contribution. ■

1- The compact city : conflict of interest between housing and mobility aims in the Netherlands – K. Maat ; publié en 2002 dans l'ouvrage collectif « Travel Behaviour » sous la direction de E. Stern, I. Salomon et P. Bovy.

2- Cette troisième partie s'appuie sur les travaux de R. Prud'homme, professeur émérite à l'université Paris XII-Créteil.

3- Size-speed-sprawl, soit les 3 S en anglais.



Qu'est-ce que la ville économe ?

Affirmer que la densité est plus économe pour la gestion urbaine publique, c'est à la fois prétendre connaître ce que veulent les gens et apprécier la part des ressources publiques à y consacrer, affirme l'urbaniste Marc Wiel. Un coût est en effet, selon lui, toujours fonction d'un service rendu et sa légitimité dépend des ressources disponibles, de l'arbitrage entre la diversité des objectifs poursuivis par un acteur donné. Une analyse sans concessions, donc quelque peu iconoclaste...

par Marc Wiel
urbaniste consultant,
ancien directeur de l'agence
d'urbanisme du pays de Brest

Le thème de cet atelier est vaste. J'ai détaillé ma façon d'aborder le coût de la ville dans *La ville et la mobilité*¹ (Descartes et Cie, 2001, ch. 4). Je crois impossible, au moins pour l'instant, de comparer le coût de deux stratégies urbaines à l'instar de deux projets urbains. Entre deux stratégies urbaines, il me paraît plus utile de s'accorder sur une vision commune minimale des gagnants et des perdants et sur les moyens de modifier cette répartition. Le SCOT est l'un de ces moyens sans être le moyen exclusif car il n'intègre pas les politiques opérationnelles des diverses institutions, les

choix du schéma régional d'aménagement du territoire, le régime de fiscalité des localisations, etc.

Je préfère revenir sur la justification de cette méthode sans la résumer. Il me paraît vain de démontrer la supériorité d'un modèle urbain sur un autre. Les non-économistes peuvent s'intéresser à l'économie sans y chercher la caution de leurs croyances. Affirmer que la densité est plus économe pour la gestion urbaine publique c'est à la fois prétendre connaître ce que veulent les gens (ou ce qui leur suffit) et apprécier la part des ressources publiques à y consacrer. Nous ne sommes pas économes « en soi ». Un coût est toujours fonction d'un service rendu et sa légitimité dépend des ressources disponibles et de l'arbitrage entre la diversité des objectifs poursuivis par un acteur donné. C'est ce double rapport qui lui donne sens. Nous globalisons la question du coût (comme s'il y avait un décideur unique), soit en pensant qu'« une certaine densité, c'est mieux », soit en craignant que « nos ressources collectives puissent un jour être remises en cause ».

Nous ne connaissons pas nos ressources de demain. Les défis environnementaux en particulier constituent encore des inconnues qui se préciseront.



J. Driol, ville de Reims

Est-ce que la densité, c'est « mieux » pour les habitants ?

Ceux qui croient qu'elle est la clef de l'urbanité se préoccupent de distinguer la densité objective de la densité perçue. Ils





n'ont pas tout à fait tort. Les processus en cours de « gentryfication » leur donnent raison. La densité n'est pas condamnée. Mais elle n'est plus, autant qu'auparavant, protégée de la dévalorisation. Ce fut, grossièrement le cas, quand la mobilité était contrainte. Depuis les choix de localisation se sont (inégalement) ouverts et la densité ² n'est plus « obligée ». Mais, si elle n'est pas obligatoirement un « plus », elle n'est pas non plus obligatoirement un « moins ». Cela dépend du contexte et tous les gens n'en jugent pas de la même façon. Pas d'appréciation économique sans approche sociologique. Les arbitrages individuels de localisation combinent plusieurs composantes : financières, culturelles, sociales.

Les forces profondes qui sous-tendent les comportements de mimétisme ou de différenciation sociale sont d'autant mieux investies dans la compétition pour l'espace que la contrainte de la mobilité s'est relâchée. Ce relâchement aiguise la concurrence donc la possibilité d'éviction des moins solvables d'un lieu par les plus solvables (deux populations culturellement très hétérogènes). Ce n'est pas sanctifier le marché de dire qu'il révèle les préférences des uns ou des autres pour les diverses formes urbaines. Un parti urbain n'est pas un projet sur la société.

La densité est le résultat d'un processus d'arbitrages multiples, pas un point de départ. La réalisation des grands ensembles traduisit les idées des uns sur la meilleure forme urbaine et des autres sur le meilleur emploi des ressources publiques. Cette convergence donna un bâti morphologiquement peu évolutif pour une population qui s'avère, elle, très évolutive. Avant la densité, il faut penser à l'aptitude à évoluer, y compris par la densification.

La densité est-elle vraiment « moins chère » pour la collectivité ?

Tout se complique, car ce n'est pas non plus obligatoirement vrai. Il est dit dans le rapport introductif de l'atelier que « certains chercheurs européens estiment que les extensions urbaines de type compact sont moins onéreuses pour les collectivités que les extensions urbaines de type plus diffus et que les formes denses et concentrées limitent le coût des infrastructures et économisent l'espace ».

C'est vrai si l'on en reste aux infrastructures et à la consommation d'espace, mais cela ne l'est plus si l'on interroge le « coût d'aménagement ». Les communes périurbaines, du moins celles qui sont prudentes dans leur rythme de progression démographique (et c'est d'ailleurs là une des origines de notre problème actuel), ne croulent pas sous des charges financières (cf. les travaux d'Olivier Morlet ³). Si c'était le cas nous retrouverions ces charges dans les taxes d'habitation.

Certes, elles ne financent pas les infrastructures qu'elles contribuent plus que d'autres à consommer tout en bénéficiant des services associés aux charges dites de centralité.

Mais, à mon avis, la raison principale n'est pas là. Les travaux sur les coûts d'aménagements publics de l'extension urbaine (cf. les travaux de Guengant ⁴) ont mis en valeur l'impact de la valorisation foncière et immobilière (les prix plus élevés) sur les opérations urbaines en zones denses. C'est d'ailleurs pour cela que le « renouvellement urbain à marche forcée » rencontre très vite ses limites ⁵. Ne disons surtout pas que les acteurs privés ou institutionnels font de mauvais choix économiques. Au contraire, ils les gèrent en quelque sorte trop bien (mais le plus souvent à court terme) en cherchant tous à être économes mais seulement selon une appréciation de leur intérêt propre. Cela n'a rien d'anormal, mais ne donnera pas de résultat globalement satisfaisant parce que la mobilité généralisée a rendu leurs options plus interdépendantes qu'autrefois. Identifier ces interdépendances revient à faire l'analyse globale des gagnants et des perdants.

Ne cherchons pas le modèle urbain permettant d'être « encore plus économe », sans prendre en compte comment se construisent les intérêts propres. Cette démarche permettra de trouver le ou les modèles urbains susceptibles d'être poursuivis à la petite échelle (les PLU plus que les SCOT) et selon le contexte. Préjuger du résultat, c'est prendre le risque de court-circuiter la réflexion collective. L'intérêt général ne se traduit pas dans un idéal-type de la morphologie urbaine. La recherche de l'intérêt collectif particulier à une société urbaine singulière relève d'une démarche politique, ce qui en fait la difficulté.

Je crois qu'il faut renoncer à demander au calcul économique d'attribuer le certificat de ville économe tant à la ville dense et compacte qu'à la ville dont l'espace bâti inclurait de la campagne. Le calcul économique pourra nous apporter ses lumières mais ponctuellement, de façon toujours contingente car la



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

La densité
est le résultat
d'un processus
d'arbitrages multiples,
pas un point de départ.

réalité est trop complexe pour qu'il puisse l'embrasser dans sa totalité. De toute façon, il n'y a plus d'acteur suffisamment central pour opérer une médiation globale dans le choix des formes urbaines. Ce fut autrefois l'État, mais la décentralisation nous a installés dans des jeux multiples et confus de pouvoirs qui s'organisent. L'heure est à la négociation multilatérale, pourrait-on dire. Ce n'est pas le moment pour l'urbaniste de renouer avec la tentation démiurgique.

Devons-nous adapter nos projets futurs à nos ressources de demain ?

Nous ne connaissons pas nos ressources de demain. Les défis environnementaux en particulier constituent encore des inconnues qui se préciseront. Ces défis ne nous dictent pas des modèles urbains « prêts-à-porter », mais nous incitent à élaborer des projets de territoire adaptables à des ressources indéterminées. Assurons-nous de leur flexibilité et de leur réversibilité. La maîtrise de cette réversibilité



J. Driol, ville de Reims

exige d'abord une compréhension des mécanismes d'interférence des politiques sectorielles. Les économistes urbains savent que les spécialistes des déplacements qui pleurent de ne pas trouver la densité qu'ils appellent de leurs vœux aux abords des stations de transport collectif n'ont qu'à s'en prendre à eux-mêmes d'avoir défini des vitesses en automobile rendant la densité inutile...

La ville est un tout. La puissance publique, en partant des attentes contradictoires des acteurs, et en jouant de tous ses leviers (agencement urbain, organisation de la mobilité, fiscalité, conditions de financements, etc.), peut construire le cadre dont résultera une forme urbaine adaptable aux aléas du futur. Les réseaux qui distribuent

l'accessibilité seront essentiels, car ce sont eux la matrice des urbanisations possibles et cette fonction d'organiser l'espace devance celle d'écouler des flux au plus vite. La ville économe n'est pas la ville dense, mais celle dont le réseau d'échanges internes et externes rend possible l'équilibre désiré des centralités, l'ouverture métropolitaine visée et une répartition du peuplement qui, compte tenu des attentes des ménages en matière d'habitat, n'aggrave pas l'iniquité sociale par l'iniquité spatiale. ■

1 - Je l'ai approfondie dans un des chapitres d'un livre collectif à l'initiative du PUCA (suite à un séminaire sur le thème des "nouvelles frontières de l'économie urbaine"), à paraître en 2004 aux éditions de l'Aube. La revue *Urbanissimo* a publié ce chapitre dans ses numéros de mai et juin 2004.

2 - La densité (objective) n'est pas la clef de l'urbanité mais l'indicateur du niveau d'interdépendance qui lie les membres d'une société locale compte tenu de son importance quantitative et du coût de la mobilité aux diverses époques de sa constitution.

3 - *Études foncières* n° 92.

4 - Densités et finances locales, *Annales de la Recherche urbaine*, densités et espacements, Plan urbain juin 1995.

5 - Cette valorisation explique également la périurbanisation. Les classes moyennes tirent leur épingle du jeu en allant chercher l'habitat de leur choix là où la valorisation induite par l'accumulation urbaine s'affaiblit. Il faut de l'argent pour faire une politique foncière. Or, il existe puisque les ménages périurbains le dépensent en mobilité. Il convient d'organiser le troc entre un investissement foncier immédiat et une dépense de mobilité étalée dans le temps. Mais une politique foncière sera un gouffre sans volonté politique partagée d'ouvrir à l'urbanisation ni modération des vitesses. Tout se tient.



Trois questions à cinq personnalités...

La notion de « coût de la ville » interpelle aujourd'hui encore les professionnels et, au-delà, tous ceux qui s'intéressent à la gestion de la ville. Faut-il parler de « coût » ou bien de « valeur » ? Pour mieux cerner les enjeux propres à ce thème, nous avons sollicité un certain nombre de personnalités (élus, universitaires, architecte, promoteur...) et nous leur avons posé trois questions ouvertes. Les voici. Leurs réponses figurent dans les pages qui suivent...

question 1 :

1

La notion de « densité urbaine » est souvent associée à la « bétonnisation » à outrance. Vous sentez-vous concerné par ces problématiques ? Si oui, quelles incidences ont-elles dans vos pratiques quotidiennes ? Comment changer l'état d'esprit dans ce domaine (formation, connaissance, exemplarité...) ?

2

question 2 :

Les coûts de la mobilité sont-ils différents selon que l'on raisonne individuellement ou collectivement ? Quelles en sont les implications dans les choix de planification aujourd'hui ?

3

question 3 :

Selon quels critères peut-on évaluer le coût de l'étalement et du renouvellement urbains pour la collectivité ? Certains d'entre eux vous semblent-ils prioritaires et pourquoi ?

Jean-Louis Schneiter

Reims est, avec près de quatre mille habitants au kilomètre carré, l'une des villes les plus denses de France, mais cela ne se sait pas... Cela comporte un avantage, celui de réduire le coût de la plupart des infrastructures « linéaires ». Mais cela entraîne aussi une pression très forte sur le foncier, aussi bien pour le logement que pour les investissements économiques. Il faut donc intervenir de plus en plus au niveau communautaire, et même au-delà, car nous ne disposons que de faibles réserves foncières (de l'ordre de 350 hectares) dans l'agglomération. Or, l'urbanisation commence à déborder sur les petites communes voisines. Nous cherchons donc à négocier avec les intercommunalités périphériques, de façon à pouvoir maîtriser cette évolution et pouvoir continuer à créer de l'emploi pour les Rémois. Une « charte de pays » est en passe d'être approuvée par les 139 maires de l'aire urbaine rémoise. Ceux-ci sont demandeurs, car ils sont conscients que le manque d'organisation territoriale comporte certains risques pour leurs communes. À Reims, notre démarche est finalement la même lorsque nous engageons une opération de renouvellement urbain dans le quartier Wilson, où certains grands immeubles seront remplacés par des maisons de ville. Car il s'agit, là aussi, de préserver l'avenir.

On constate partout un même accroissement de la circulation automobile et des coûts qu'elle engendre. Nous avons adopté un Plan de déplacements urbains ambitieux qui devrait nous conduire, début 2005, à décider la création d'une ligne de transport en commun en site propre – un tramway en l'occurrence –, en articulation avec le réseau de bus actuel qui, avec trente millions de voyageurs par an, fonctionne plutôt bien. La mobilité est un enjeu évidemment important pour les habitants des quartiers populaires qui seront davantage reliés au centre-ville et ça l'est tout autant en termes

économiques. L'agglomération compte un tissu de PME-PMI dynamiques, mais qui peut être fragilisé par la situation économique générale ou par celle de leurs donneurs d'ordre. Nous avons créé récemment un organisme de promotion économique, Reims Champagne Développement, dans la perspective de l'arrivée du TGV-Est en 2007 et nous engageons l'aménagement du secteur de la gare avec comme objectif l'accueil de nouvelles entreprises tertiaires et de services. Il convient donc de se donner les moyens d'une mobilité maîtrisée à la fois pour les entreprises ou pour les personnes qui seront appelées à y travailler.

L'étalement urbain n'est pas particulièrement caractéristique de l'agglomération rémoise.

Il est par ailleurs assez difficile à évaluer en termes de coûts...

En ce qui concerne le renouvellement urbain, les coûts sont à la fois

mieux identifiés et sans doute plus complexes. Il y a bien sûr les coûts directs pour la collectivité et les bailleurs sociaux en matière d'investissement sur le patrimoine bâti ou pour la remise à niveau des espaces publics, des équipements ou des

écoles, mais également les coûts sociaux que l'on n'est pas toujours capable de mesurer, encore moins de quantifier.

Nous avons essayé de réunir tous ces éléments, de façon cohérente, dans le dossier de candidature remis à l'Agence nationale pour le renouvellement urbain. Mais s'il y a des priorités à définir, je dirais qu'il s'agit surtout de préserver et de développer la qualité urbaine et de l'environnement – y compris dans ses aspects de sécurité qui sont essentiels pour améliorer la vie quotidienne des habitants. C'est la priorité des priorités aujourd'hui.

> *Jean-Louis Schneiter est maire et président de la communauté d'agglomération de Reims ainsi que du Syndicat intercommunal d'études et de programmation de la région urbaine de Reims (SIEPRUR). Il préside également l'association des Villes du Grand bassin parisien.*

“ La priorité, c'est d'améliorer la qualité urbaine et l'environnement ”

Christian Devillers

*Poser la question des coûts,
c'est poser celle de la valeur*

Tout d'abord, il ne faut pas confondre densité et hauteur. Même si l'on n'en construit plus depuis trente ans, les grands ensembles sont le parfait exemple d'une faible densité (en général, un coefficient d'occupation du sol égal ou inférieur à 1) conjuguée à une hauteur importante. On peut réaliser des maisons en zone dense... La densité urbaine est une notion écologique, ce qu'ont bien compris les Verts à Grenoble ou à Lyon, mais pas encore à Paris... Il faut pourtant éviter de brandir des caricatures idéologiques. Car il existe une réalité objective : l'étalement urbain consomme trop d'énergie, pollue l'atmosphère et produit une mobilité automobile considérable ! Aujourd'hui, nous travaillons plutôt sur des projets de densification. À Saint-Jacques-de-la-Lande, dans l'agglomération rennaise, on a montré qu'une densité de qualité, constituée notamment à partir de maisons individuelles construites dans une logique urbaine, peut avoir sa place à quelques minutes seulement de la ville centre. Il n'y a donc pas de fatalité à opposer densité urbaine et qualité de vie.

Poser la question des coûts, c'est poser celle de la valeur. L'analyse des coûts est utile, mais les chiffres ne sont pas toujours significatifs et le raisonnement qui en découle est souvent insuffisant. Les coûts sont parfois indirects, à long terme. Ils échappent ainsi au bilan financier. Leur évaluation devrait prendre en

► *Christian Devillers est architecte-urbaniste. Grand Prix de l'urbanisme en 1998, il travaille actuellement à l'aménagement des terrains Renault à Boulogne-Billancourt, sur la Zac Paris-Rive gauche, sur la Caserne de Bonne à Grenoble et le quartier Cristino Garcia à Saint-Denis, notamment.*

compte la capacité d'adaptation des équipements et des infrastructures réalisés, ainsi que le potentiel de valeur qu'ils génèrent.

Sur la Plaine Saint-Denis, qui était un territoire très abîmé, pollué et mal équipé, le coût de reconversion était d'autant plus considérable que le terrain était paradoxalement cher. Mais la décision des maires de se regrouper pour agir, en anticipation de la Loi Chevènement sur l'intercommunalité, a été un élément fondateur. Ce territoire est devenu un lieu de projet. Ce projet a contribué à lui donner une valeur nouvelle, en partie symbolique au départ, mais bien concrète ensuite, puisqu'il s'est doté de grands équipements et d'une qualité globale qui lui ont permis d'attirer les investisseurs. Pour créer de la valeur, il faut avant tout des volontés, des choix, des stratégies, comme le montre également l'exemple de la reconversion spectaculaire de Bilbao.

On vient d'évoquer la construction d'un véritable projet de territoire. Mais il faut également valoriser, dans ce bilan, ce qui relève de la recherche de cohésion, de la mixité sociale et de la lutte contre l'exclusion, qui est destructrice de valeur urbaine. En agissant sur le cadre de vie d'une façon assez globale, comme nous l'avons suggéré à Roubaix, il y a une dizaine d'années, on peut espérer faire venir des populations plus aisées et des investisseurs motivés pour redresser la situation autrement que par le seul effet d'assistance sociale auprès des habitants en difficulté. La valeur créée dans la ville ne peut donc se juger à travers les seuls investissements primaires, qui sont nécessaires au fonctionnement urbain et ont indéniablement un coût, mais surtout par la capacité de l'urbanisme à dégager de la valeur. C'est là que doivent porter les efforts en priorité, à mon sens.

Jean-Pierre Orfeuil

L'analyse de la mobilité en fonction de la densité est l'un des grands thèmes de réflexion développé par la recherche depuis une quinzaine d'années. On s'est d'abord intéressé à l'environnement. On a montré que les distances parcourues et les pollutions émises étaient multipliées par trois en allant du centre vers la périphérie. On a ensuite abordé la question sociale : la part du budget affectée à la voiture, très lourde en périphérie, n'est pas compensée par les économies en matière de logement. Enfin, l'analyse économique a montré que, dans les grandes agglomérations, les emplois accessibles en un temps donné fondaient à mesure que le lieu d'habitat était plus périphérique. Quant à l'étalement des emplois, il se traduit pour les employeurs par un bassin de recrutement moins étendu. Beaucoup des « vertus » de l'urbanisation s'amenuisent avec l'étalement, sans que les « effets négatifs » diminuent.

Tous ces phénomènes sont à relier aux densités, mais aussi à l'éparpillement de l'étalement : on peut mieux desservir en transport en commun un étalement « contrôlé ». Si les déplacements s'allongent, c'est en partie du fait de l'étalement, mais aussi du fait d'un manque de cohérence qualitative entre les types d'emplois et les types de logements dans un rayon raisonnable. Ajoutons que dans beaucoup de villes, l'évolution des marchés immobiliers centraux suggère qu'il existe une demande des catégories supérieures (y compris parmi ceux qui travaillent en banlieue) pour des zones plus compactes, avec des aménités à portée de main, qui produit un jeu d'éviction à l'égard des catégories plus modestes.

Évaluer les coûts, qu'il s'agisse de l'étalement urbain ou du renouvellement, d'accord, mais cela pose immédiatement deux questions.

Tout d'abord, des coûts pour qui ?

Les raisonnements font souvent disparaître les acteurs ou les logiques sectorielles des acteurs. Une option (le renouvellement) peut être coûteuse pour une commune de proche banlieue, elle peut éviter à un département une dépense marginale

pour les routes et à des résidents de communes plus éloignées de regarder passer les voitures. L'étalement rapporte en revanche beaucoup à l'État via la TIPP sur les carburants. Ensuite, il y a certes des coûts, mais aussi des avantages : là encore pour qui ? Une opération d'habitat bien située par rapport au bassin d'emploi peut entraîner des économies d'infrastructure ou de transports, mais aussi de budgets sociaux, et engendrer un meilleur dynamisme économique... En résumé, il n'existe pas un coût pour telle forme urbaine, mais des coûts et des avantages de ces formes pour différents acteurs, qu'il faudrait pouvoir évaluer en termes financiers et socio-économiques et consolider... D'une façon générale, ne sous-estimons-nous pas les conséquences macro-économiques des politiques de transport et de localisation dans les grandes villes, là où se crée l'essentiel des richesses ?

Une première façon de poser le problème – certes insuffisante – est

d'aborder l'incohérence des politiques à différents niveaux. On veut des politiques locales

« vertueuses » (refaire la ville sur la ville, développer les transports en commun...), mais on maintient des mécanismes nationaux inducteurs d'étalement, comme le prêt à taux zéro, les critères d'attribution des prêts bancaires, les politiques d'infrastructures rapides périurbaines. On continue à placer le transport public hors d'une sphère concurrentielle raisonnée, avec comme conséquence une dérive préoccupante des coûts publics. On équipe en transport public des communes très peu denses parce que la demande symbolique y est forte, alors que la demande effective d'usage y sera faible. Au final, chaque institution dépense beaucoup d'argent public et l'on continue à financer une forme urbaine qu'on dit ne pas souhaiter. Est-ce parce que les différentes collectivités ont des intérêts différents ou bien est-ce parce que l'on a renoncé à élaborer des visions du futur, à penser un projet politique sur la ville ?

► Jean-Pierre Orfeuil est professeur à l'Université de Paris XII, codirecteur du Créteil (Centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales).

“
On continue à financer une forme urbaine que l'on ne souhaite pas...
”



Guy Portmann



La ville sera d'autant plus attirante qu'elle saura mieux répondre aux besoins d'individualité



1 On peut toujours discuter de la formulation... Ce qui est sûr, c'est que l'on se sent concerné ! Le terme de « densité urbaine » est perçu de façon extraordinairement négative, car – pour des raisons principalement, mais pas seulement, sémantiques – la densité est associée systématiquement par le public aux grands ensembles, ce qui est un contresens. Ce qu'il faut par conséquent réhabiliter, c'est l'idée selon laquelle on peut faire de la maison en ville. Cette démarche peut engendrer, plutôt qu'une éventuelle « mixité sociale » – terme prisonnier des codes politiques –, un véritable mélange des types d'occupation, ce qui est en soi un objectif intéressant pour les villes d'aujourd'hui.

Nous avons ainsi participé récemment à un concours organisé par le Plan Urbanisme Construction Architecture sur le thème « Maisons de ville ; quand le lotissement retrouve le chemin de la ville ». Ce travail de recherche ne nous paraît cependant pas antinomique avec un aménagement cohérent de la périphérie des villes, car les publics visés restent différents. Il me semble que la ville sera d'autant plus attirante et pourra d'autant mieux, selon l'expression consacrée, « lutter contre l'étalement périurbain », qu'elle aura capacité à mieux répondre aux besoins d'individualité.

2 Les ménages qui s'installent aujourd'hui le font en ayant le souci que leur temps de parcours domicile-travail demeure constant, quel que soit le nombre de kilomètres parcourus. Dans certains cas, un changement de mode de transport s'avère nécessaire (train contre

voiture, par exemple). Mais le choix de l'implantation reste fortement conditionné par la réalité économique. Le coût

d'investissement dans son logement est, pour un particulier, nécessairement plus faible en secteur périurbain, qui reste la façon la plus économique de se loger en pleine propriété aujourd'hui.

Le choix des ménages est d'abord individuel. Il est donc aisé de comprendre pourquoi une conscience collective des conséquences de ces choix est difficile à faire émerger. Mais des évolutions se font jour, comme le besoin de services de proximité et la sensibilité à l'environnement, qui s'expriment davantage dans toutes les catégories de la société.

3 Il est difficile de répondre à cette question de façon tranchée. Il faut d'abord considérer ce qui est plus important dans les deux cas. Pour l'étalement, les coûts sont certainement plus élevés en matière d'infrastructures et de lutte contre la pollution atmosphérique. Pour le renouvellement urbain, c'est plutôt le coût du reconditionnement des terrains et de leur remise sur le marché qui domine. Mais les choses ne sont peut-être pas aussi simples. Il y a eu, durant les dernières décennies, un fort mouvement de balancier au bénéfice de l'étalement urbain. Et actuellement, en particulier du fait du vieillissement de la population et de l'augmentation du nombre des ménages, le mouvement commence à s'inverser. Toutefois, la capacité à « acquérir de l'espace » reste le signe extérieur de richesse des habitants. Pour notre part, nous pensons que la revitalisation de villages existants – autour notamment de la notion de communauté de vie – contribue largement au renouvellement urbain, sans consommer pour autant de nouveaux espaces autour des villes. Ce marché existe et il contribue aussi à la vitalité des agglomérations. C'est la raison pour laquelle nous sommes plutôt optimistes sur ces évolutions à long terme.

» *Guy Portmann est président-directeur général de France Terre et vice-président du Syndicat national des aménageurs-lotisseurs.*

Yves Chalas

Il faut sortir du dualisme stérile entre étalement et renouvellement

1 Si l'on parle de demande sociale en matière urbaine, il est clair que les habitants rejettent la « densité ». Mais la densité est d'abord affaire de perception. Elle prend en compte d'autres critères que la morphologie ou la nature des volumes bâtis. En revanche, une densité bien faite, même minérale – Manhattan, pour simplifier – peut être recherchée pour ses qualités architecturales et urbaines par d'autres catégories de population. La question est souvent mal posée du côté des architectes et des géographes, notamment.

Leur « spatialisme » introduit une confusion entre densité urbaine et densité sociale, car il attribue à l'espace urbain une capacité à influencer le comportement social alors même qu'il existe, comme la recherche l'a bien établi, une « autonomie de l'habiter ». Le paramètre spatial n'est qu'un paramètre parmi d'autres dans le rapport de l'homme à la densité urbaine. Objectivement, la densité spatiale n'est plus nécessaire actuellement à la densité sociale. La nécessité militaire de la défense des villes a évolué. Et la mobilité a complètement transformé le fonctionnement urbain. Jadis, il fallait maximiser les interactions sociales, dans une ville dense, à courte distance, où l'on se déplaçait souvent à pied... Avec les technologies de l'information et de la communication, l'explosion de la mobilité, le nouveau rapport à l'emploi ou la réduction du temps de travail, cela n'est plus autant nécessaire aujourd'hui.

2 Le discours urbanistique reste très idéologique dans ce domaine. Si l'on veut dire que la ville « dense » est moins chère et plus écologique que la ville « étalée », on peut trouver un certain nombre d'arguments. Mais si l'on considère le phénomène urbain en tant que valeur, au-delà du débat sur la seule forme de la ville, il faut plutôt considérer que des espaces simplement agglomérés permettent tout à fait de réunir sur un même territoire un ensemble de ressources – écoles d'ingénieurs, espaces de création

artistique, pôles de recherche- développement, lieux de métissage... – qui sont indispensables au rayonnement de la ville. La grande ville a de l'avenir : mais c'est l'économie du territoire qui sera déterminante, car la ville a toujours été alliée à la production de plus-value.

3 Le renouvellement urbain est parfois nécessaire, mais il n'y a pas d'opposition doctrinaire, de mon point de vue, entre étalement et renouvellement urbains. Il convient plutôt d'étudier les choses au cas par cas, de manière pragmatique, de façon à imaginer des solutions originales qui soient adaptées aux situations rencontrées : zones vertes, pôles d'activité, transformations d'usage... Cela ne serait pas nécessairement plus coûteux. Le problème est qu'en France, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, on veut imposer un renouvellement urbain sans véritable concertation et sur une base purement réglementaire, qui doit être identique partout. Au contraire, il faudrait construire l'intérêt général sur chaque site avec réalisme, avec modestie... et surtout avec les habitants ! Et pour y parvenir, il faudrait sortir de ce dualisme stérile entre étalement et renouvellement...

► Yves Chalas, sociologue, est professeur à l'Institut d'urbanisme de Grenoble, où il est responsable de la recherche, et chercheur au CNRS.

2

Qui paie la vi

ATELIER

Le coût du développement de la ville, qui n'était pas à l'ordre du jour pendant les Trente Glorieuses, revient sur le devant de la scène. Ce n'est pas le fruit du hasard, car la pression démographique urbaine est désormais faible et la demande immobilière marquée par des paramètres qualitatifs. Le modèle d'un développement urbain concentré sur l'amélioration de l'existant et financé directement par les usagers et les communes, semble s'épuiser. Au bénéfice de quel projet? Cet atelier s'efforcera d'en cerner les contours et de proposer de nouvelles pistes de travail.



J. Driol, ville de Reims

Après la forte croissance de l'après-guerre, période pendant laquelle l'État s'est impliqué fortement dans le logement et dans l'urbanisme, il paraît paradoxal de soulever aujourd'hui le problème du coût du développement de la ville. La pression démographique urbaine est désormais plutôt faible et la demande immobilière légitimement marquée par des paramètres qualitatifs. Dans ce cas de figure, les usagers – qu'il s'agisse des habitants ou des entreprises – devraient être à même de financer en grande partie la qualité urbaine qu'ils souhaitent.

Ce constat a conduit aux lois de décentralisation de 1982-83 et à l'affectation au plus près des habitants des budgets publics alimentés par la fiscalité, concernant la gestion et l'amélioration des tissus urbains existants de façon adaptée à chaque territoire. Mais en parallèle, l'activité des marchés immobiliers s'est concentrée essentiellement sur les parcs existants, la construction neuve ne représentant désormais que 1% environ du marché.

Le retour de l'intervention publique

L'évolution vers un développement urbain « marginal », concentré sur l'amélioration de l'existant et financé directement par les usagers et les communes, a fortement marqué l'urbanisme des années 80 et 90. Ce modèle semble s'épuiser. L'accumulation de cette forme de « développement lent » sur une longue période a fait apparaître des phénomènes urbains nouveaux, parfois graves, qui supposent le retour d'une forte intervention publique. Cette intervention est toutefois de nature différente, car elle doit s'associer aux initiatives privées au service d'une demande à la fois qualitative et quantitative. Celle-ci est largement conditionnée par l'étalement urbain, la ségrégation sociale, la difficulté de monter des opérations de renouvellement urbain sur les sites où une requalification préalable est nécessaire, et le décalage entre la richesse fiscale et les besoins de financement public, notamment.

On constate en effet une forte augmentation du nombre des ménages, liée au vieillissement de la population, à la dimi-

Ile et comment ?

nution de la taille des familles et à l'aspiration à davantage de confort, y compris dans les secteurs où la démographie stagne. Cette évolution entraîne une intense activité immobilière. Les itinéraires résidentiels sont issus des parcs existants : ils génèrent des extensions périphériques ou des démarches lourdes de renouvellement urbain. Ils se traduisent également par des regroupements à tendance « ségrégative » de la part de ceux qui ont les moyens de leur mobilité.

Un appel à l'imagination

Ces itinéraires se déroulent sur le territoire des agglomérations ou des aires urbaines, qui sont autant de bassins de logements et d'emplois, et impliquent des financements publics importants, souvent de façon différée. Il s'agit à la fois du coût visible de l'extension urbaine et des coûts plus « sournois » de la remise à niveau des quartiers anciens (ou même récents) désertés par les habitants et par les entreprises les plus performantes, notamment dans le cadre de la « politique de la ville ». Mais il s'agit aussi du coût d'un renouvellement urbain

qui ne se résumerait pas à la somme des opérations « centrales » de qualité, dont la valeur foncière est coûteuse et qui seraient réservées à ceux qui peuvent absorber les charges foncières créées.

Les coûts de la ville ne peuvent plus reposer sur des options jusqu'ici implicites, renvoyant la responsabilité financière aux habitants des opérations nouvelles et aux propriétaires fonciers concernés. C'est l'ensemble du territoire urbain qui doit prendre en charge son développement. Pour y parvenir, il lui faut s'appuyer sur un « projet urbain », adossé à un projet politique qui porte sur la ville existante comme sur la construction neuve et qui assure de réelles solidarités entre les habitants et les territoires. L'investissement urbain ne peut pas non plus s'asseoir sur une fiscalité purement locale, les communes les plus pauvres étant souvent celles qui peuvent le moins prendre en charge leur renouvellement. Il convient plutôt de faire remonter l'initiative et le financement de ces opérations à d'autres niveaux (agglomération, région, Europe...) et d'imaginer un urbanisme dans lequel la planification, associée à des contractualisations opérationnelles, serait renforcée.

L'aspiration à un développement plus qualitatif

L'aspiration à un développement durable et qualitatif, conciliant un meilleur équilibre social, une gestion économe des moyens publics, la dynamisation de l'économie, la protection de l'environnement et la mise en valeur des « espaces ouverts » dans les agglomérations, suppose la conception de quartiers bien organisés, choisis à tour de rôle au sein de l'agglomération en fonction du type de projet retenu. Cette stratégie d'anticipation et de pilotage associant diverses échelles de gouvernance est motivée par un coût global moins lourd à terme. Des transports plus économes, un foncier maîtrisé, des équipements mieux utilisés, une qualité supérieure et une plus grande satisfaction des usagers y contribueraient. Cela sera-t-il suffisant ?

En tout état de cause, cela suppose que l'on accepte de considérer que la prise en charge de l'économie de la ville repose désormais sur une « vision globale », pensée dans l'espace et construite sur le long terme. Les approches d'agglomération conduites par les agences d'urbanisme les placent aujourd'hui en première ligne pour s'investir auprès des élus et de leurs partenaires – acteurs publics d'autres échelles territoriales ou acteurs privés – pour expertiser, évaluer et proposer des stratégies urbaines efficaces et économes, au sein desquelles la gestion du foncier sera stratégique. Les débats menés dans le cadre de cet atelier devraient permettre d'engager ou de poursuivre cette évolution. ■



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

Coût de la ville : l'axe des collectivités

« Coût de la ville » : l'expression est ramassée et simple, et chacun sait qu'elle peut être interprétée de façon bien différente et mener à des arguties complexes. D'abord la ville, un concept à la fois social, spatial, institutionnel, un espace où divers acteurs interviennent, certains pour échanger, consommer, produire, d'autres pour décider... Et le coût ? De quel coût s'agit-il ?

Du coût d'entretien du patrimoine, du coût des services urbains y compris celui du logement, des coûts de développement ? Patrimoine public et privé, consommation privée et consommation collective à travers l'impôt ? Victor Chomentowski, économiste, fournit ici quelques clés de lecture, égratignant au passage nos certitudes...

par Victor
Chomentowski
économiste,
PDG de Conjuguer SA

Ne faut-il pas distinguer le coût et le prix ? Ne faut-il pas adopter la même démarche pour les coûts de la ville et les systèmes de prix, ce qui suppose une transformation de l'axe des charges à celui des transactions : prix d'équilibre entre une demande et une offre aussi bien pour le logement que pour les services urbains (eau, électricité, ordures, transport...). Irruption du marché, des anticipations, des spéculations, du temps, d'un avenir jamais certain. À l'intérieur de cette complexité, en excluant les coûts de développement urbain, de croissance urbaine, qui forment une réflexion en soi, je propose d'ordonner ma contribution autour de mes spécialités : le coût « public » de la ville, qui le supporte ?

La ville : un coût « collectivités locales » de 2 000 euros par habitant

En étant très réducteur, et pour fixer les idées ou pour avoir un point de départ à la réflexion, le coût « collectivités locales » de la ville est d'environ 2 000 euros par habitant dont 1 500 euros concernent les collectivités de premier niveau : commune et structure d'agglomération ¹. Les res-

sources se situent à 2 450 euros, ce qui permet de dégager une épargne d'environ 450 euros.

Les dépenses d'équipement sont de 500 euros par an et par habitant. Les nouveaux emprunts contrebalancent les remboursements. Dans l'analyse commu-

nément effectuée de nos jours, on considère que le flux net d'emprunt est aujourd'hui quasi nul et que seule l'épargne concourt au financement des investissements. C'est une attitude de banquier obnubilé par l'encours. Son encours. En fait, il faut considérer au contraire que l'épargne dégage une capacité nette d'autofinancement de 200 euros et que l'emprunt participe à 60 % des nouveaux investissements. Je préfère cette présentation qui reflète la réalité des décisions : on emprunte non pour rembourser de l'emprunt, mais parce qu'il y a encore des investissements à faire.

Le montant de 2 000 euros est une moyenne qui cache évidemment des disparités : les plus connues concernent l'effet de taille et l'effet de centralité, les deux allant de concert. Des études déjà anciennes avaient montré que les dépenses des communes s'accroissent selon le logarithme de la population. Concrètement, cela veut dire qu'une ville de 100 000 habitants a des dépenses par habitant deux fois et demie plus importantes qu'une commune de 100 habitants et non mille fois plus ². Il y a donc à la fois des gains de productivité (ou économies d'échelle) et des déséconomies représentées par les coûts de centralité :



J. Driol, ville de Reims

multiplication des services urbains, débordement par les habitants extérieurs à la ville, encombrements...

Le passé : un financement par quatre-quarts

Depuis une trentaine d'années, une génération, l'opinion courante était que les dépenses étaient financées à 50 % par la fiscalité locale, 30 % par des dotations de l'État et le solde par les usagers ou des recettes diverses. Dans le domaine fiscal, la charge était répartie par moitié entre les professionnels, d'une part, et les habitants et propriétaires fonciers, d'autre part. Ainsi, le coût de gestion des villes était réparti approximativement comme un cake. Quatre catégories de financeurs se partageaient grosso modo la dépense : 25 % pris en charge par les propriétaires fonciers et les occupants, autant par les entreprises (taxe professionnelle), un gros quart par l'État via les dotations nationales (la dotation globale de fonctionnement, notamment), et enfin un petit quart par l'utilisateur.

La beauté très cartésienne de ces proportions semblait un nombre d'or à répliquer dans tous les pays du monde. Était-ce sain et optimal ? Je n'ai pas la réponse scientifique à la validité du quatre-quarts. On s'interrogeait alors sur l'opportunité d'accroître la participation des usagers. Pourtant, le système était vicié dans deux directions sans que soit remise en cause la structure : iniquité entre les contribuables des

mêmes taxes du fait de modalités d'assiette obsolètes (taxe d'habitation) ou mal adaptées à la réalité économique (la taxe professionnelle surimposant l'industrie par rapport aux services), inégalités criantes à l'intérieur des agglomérations entre communes « pauvres » et « riches ».

Le présent : financement différé, opacité et faux-semblants

Le mouvement de défiscalisation amorcé dès 1982 pour la taxe professionnelle, amplifié en 1987 puis accéléré depuis 1999, modifie complètement la réalité du financement. Certes, à première vue, les statistiques indiquent encore un financement des villes à 44 % par la fiscalité. Mais il s'agit d'une illusion, ou de ces virtualités si fréquentes en finances locales. Ce que les élus « votent » ne correspond pas à ce qui est payé par le contribuable local puisque l'État prend en charge près de la moitié de la fiscalité locale.

Pour ce qui reste de la fiscalité, la modernisation de l'assiette des locaux est au point mort, sur le principe : « Si une réforme change quelque chose, il ne faut pas la faire, et si elle ne change rien, ce n'est pas la peine de la faire... ». Les professionnels connaîtront peut-être une réforme de la taxe professionnelle, mais là encore le doute est de rigueur.

Et le contribuable local, existe-t-il encore ? Aujourd'hui, 35 % de la charge de la taxe d'habitation est payée

Le mouvement de défiscalisation amorcé dès 1982 pour la taxe professionnelle et amplifié depuis 1999 modifie complètement la réalité du financement.

par l'État, 50 % de l'ex-taxe professionnelle. Est-ce grave ? Peut-être pas, mais l'absence de transparence, l'existence de fausses appellations contrôlées mèneront forcément à des tensions (les contribuables qui paient trop finissent par s'agiter) et des recherches de solutions erronées (à quoi servirait une révision des valeurs locatives dans un contexte de taxe d'habitation transformée en impôt local sur le revenu ?).

Aujourd'hui, la participation « réelle » des usagers et des contribuables est de 52 % des dépenses, l'État supplée au complément. Mais quel État ? Alors qu'auparavant on s'interrogeait sur la répartition de la charge fiscale entre le contribuable local et le contribuable national, via la DGF, aujourd'hui l'arbitrage est entre le contribuable d'aujourd'hui et celui de demain puisque le déficit du budget (55 milliards d'euros) est du même ordre de grandeur que l'ensemble des transferts vers toutes les collectivités locales (58 milliards d'euros). Bref, le financement des collectivités locales par le budget de l'État repose pour au moins 16 % sur une dette nouvelle de l'État.

D'autre part, on connaît la concentration de la charge fiscale puisqu'un ménage sur deux ne paie pas d'impôt sur le revenu. Compte tenu de la concentration des revenus dans les zones urbaines et notamment la région Île de France, on peut considérer que toute augmentation de la fiscalité locale est exportée dans l'espace vers les zones à moyens et hauts revenus déclarables, et dans le temps sur

nos enfants. Nous admirons la situation financière des collectivités locales et nous nous voilons la face sur le prix en termes de dette publique. En réalité, près de 10 % du coût de la ville sont financés par la dette. C'est de la cavalerie! Il est peu vraisemblable que cette situation exotique perdure longtemps.

L'intercommunalité à la recherche d'une péréquation égarée

Le système national de financement de la ville s'opacifie et parallèlement se développe un mouvement de fond dans la répartition des coûts urbains entre les collectivités des agglomérations grâce à la loi Chevènement de 1999. Les espoirs fondés sur l'intercommunalité en termes de meilleure répartition des dépenses urbaines publiques se vérifieront... mais dans le long terme. 1999, c'est hier, à l'aune du temps des finances locales.

Au niveau des dépenses, la rationalisation des décisions par le principe de spécialité des compétences est délicate à mettre en œuvre. L'agglomération redécouvre en son sein les problèmes d'hétérogénéité des tailles de communes, de besoin, de richesse ou de pauvreté des habitants, de localisation des services et des grands équipements.

Quant à la péréquation de ressources, le rythme d'évolution risque d'être encore plus lent. Du fait du poids de l'attribution de compensation qui consiste, rappelons-le, à rendre à ceux qui en avaient, les recettes fiscales dont ils disposaient, il faudra environ quinze à vingt ans pour atténuer les écarts de ressources d'agglomération les plus criants alors que le désir d'égalité est très grand. On peut raisonnablement espérer que les agglomérations apprendront peu à peu à gérer

une situation délicate en accélérant autant que faire se peut le processus, en fixant des objectifs par mandat destiné à réduire la fracture fiscale en dix ans au lieu de vingt.

Perspectives nuageuses

Il y a trois raisons de ne pas croire un prévisionniste : s'il est trop pessimiste, c'est qu'il est trop inquiet ; s'il est trop optimiste, ce serait trop beau ; s'il indique que rien ne va changer, c'est un mauvais prévisionniste. Je vais essayer d'être réaliste.

Aujourd'hui, deux des trois secteurs publics, l'État central et la sécurité sociale, connaissent des dettes abyssales et seul le troisième secteur arrive peu ou prou à se désendetter. Au moment même où l'État assure près de la moitié des ressources des collectivités locales, est-il crédible que seules les collectivités locales restent à l'écart de la problématique financière ?

On comprend que la décentralisation soit au cœur des préoccupations de l'État pour retrouver des marges de manœuvre. En fait, il y en a d'autres ; les départs à la retraite de nombreux fonctionnaires (mais il faudra aussi assurer leurs retraites), la croissance retrouvée. En tout cas, le plus probable est un ralentissement des transferts de l'État vers les collectivités locales. Les nuages s'amoncellent donc pour les collectivités : ressources de transfert en stagnation, diminution des marges de manœuvres de gestion car les taux d'intérêt vont remonter, flexibilité atténuée en termes de fiscalité et qui pourra même être encore réduite en fonction des réformes en cours. La conséquence de ces évolutions sera des difficultés croissantes de financement des investissements. Rien de gravissime. C'est simplement un nouveau cycle qui s'amorce pour les villes : retour à l'emprunt net,

recherche de nouvelles formes de financement. Dans cette perspective, le recours au privé, avec les fameux partenariats public/privé (les PPP), sera peut-être reconsidéré moins sur une base idéologique que dans la sphère de la nécessité.

Couvertures prospectives et explicatives

Et quand il pleut, il faut se couvrir. Les villes disposeront de plusieurs moyens pour faire face au « gros temps ». Deux relèvent de l'intercommunalité.

- D'abord, une gestion efficace des ressources des agglomérations : meilleure allocation des ressources et par conséquent meilleure répartition de l'ensemble des dettes communales et intercommunales. Ces actions reposeront sur l'établissement de véritables perspectives à long terme qui existent rarement, car les nouvelles agglomérations sont encore souvent préoccupées par la mise en place des institutions et des personnels.
- La vie communautaire demande ensuite plus d'explications entre les acteurs, que ce soit les communes en tant qu'institutions que les habitants. Améliorer la péréquation financière à évolution lente, par exemple, nécessite des explications continues et répétées chaque année : il faut faire patienter les communes et les habitants dont la demande est la plus grande et rassurer les autres.

Une prospective pour tracer le chemin, une politique de communication institutionnelle – mais surtout financière – adaptée peuvent largement contribuer à faire face à un contexte qui sera plus délicat. ■

1 - Données « Comptabilité publique 2002 » pour les communes de plus de 10 000 habitants, les dépenses départementales et régionales étant équiréparties sur l'ensemble de la population (un habitant urbain coûte autant qu'un habitant rural) et arrondies.
2 - $\text{Log}_{100} 100 = 1$ et $\text{Log}_{100} 100.000 = 2,5$ (il s'agit de logarithme à base 100).

Regard sur l'investissement et la fiscalité du secteur local

L'actualité des réformes touchant le secteur local (la nouvelle loi « libertés et responsabilités locales ») et ses ressources (réforme à venir des dotations et de la taxe professionnelle) ainsi que les contraintes macroéconomiques pesant sur les finances publiques remettent au premier plan des débats politiques la fonction d'investissement des collectivités locales, explique Dominique Hoorens, directeur des études chez Dexia Crédit local, en proposant d'utiles comparatifs européens en la matière.

par Domi ni que
Hoorens
directeur des études
à Dexia - Crédit local

Bon nombre d'analystes craignent qu'en alourdissant les charges de fonctionnement des collectivités locales – notamment celles des départements et des régions – et en réduisant leurs marges réelles d'autonomie fiscale, les réformes annoncées ne portent tort à leurs capacités d'investissement. Investissement local que l'on sait pourtant important pour le développement économique de nos territoires et indispensable à la qualité des services publics de proximité rendus quotidiennement à nos concitoyens.

L'investissement local

Un rapide tour d'horizon en Europe permet de mettre en évidence la place importante que tiennent les investissements publics dans l'économie française. Alors que ces investissements représentent en moyenne

2,3 % du PIB au niveau européen (UE 15), les investissements publics en France s'élèvent à plus de 46 milliards d'euros, soit environ 3 % de la richesse nationale.

Au sein de cet ensemble, la place du secteur public local est prépondérante : en France, 70 % de l'investissement public est porté par les administrations publiques locales (APUL). C'est un fait assez général dans toute l'Europe, puisque, avec plus de 130 milliards d'euros dans les quinze pays de l'Union européenne, les dépenses d'investissement des APUL représentent 67 % de l'ensemble des investissements publics.

Ainsi en France, l'investissement du secteur public local s'élève à 33 milliards d'euros en 2002, soit 2,1 % du PIB — ce qui situe les collectivités locales françaises très au-dessus de la moyenne de l'UE 15 (1,5 % du PIB). Seuls l'Irlande et le Portugal affichent des performances plus élevées avec respectivement 3,6 % et 2,4 % du PIB.

Une illustration sur vingt ans permet de mettre en évidence quelques faits saillants : rapporté à la richesse nationale, l'investissement local représente tout au long de la période entre 1,9 % et 2,5 % du PIB, avec une accélération notable de 1984 à 1992. Les compétences des collectivités locales se sont alors considérablement accrues avec les premières lois de décentralisation, stimulant la croissance de l'investissement des collectivités locales. Citons, parmi les

Le rapport au produit intérieur brut du cumul des prélèvements obligatoires opérés par les administrations publiques locales et par l'État est resté stable entre 1982 et 2002.



DR

facteurs d'accélération des investissements, la gestion des infrastructures des lycées et des collèges qui a été transférée aux régions et aux départements en 1986 entraînant une montée en charge des dépenses d'investissement de ces collectivités.

Avec le processus de décentralisation dans un premier temps, et le développement de l'intercommunalité dans un second temps, la répartition des investissements locaux en fonction de la nature du « porteur de projet » s'est significativement modifiée.

Très logiquement, de 1982 à 1992, le poids des départements et des régions s'est accru avec la montée en charge de leurs nouvelles compétences. Les dépenses d'investissement direct des départements représentaient environ 13 % des dépenses d'investissement direct des collectivités locales en 1982 et un peu moins de 20 % en 1992. Le poids des régions, quant à lui, est passé sur la même période de 0,2 % à près de 7 % du total des dépenses d'investissement direct des collectivités locales.

Une seconde période peut être distinguée de 1992 à 2002. En dix ans, le poids des groupements a considérablement évolué : les dépenses d'investissement direct des groupements – environ 10 milliards d'euros aujourd'hui – représentent dorénavant plus de 30 % des dépenses d'investissement direct de l'ensemble des collectivités, contre 18 % en 1992. Les diverses communautés (urbaines, de communes, d'agglomération) recouvrent désormais une part

considérable du territoire et jouent un rôle d'investisseur qui s'approfondit chaque année avec leur augmentation en nombre et avec la maturation de leurs projets.

Toutefois, les investissements directs des communes, avec plus de 15 milliards d'euros en 2002, représentent encore près de la moitié de l'ensemble des investissements directs des collectivités locales. À noter au sein de ces investissements directs communaux, les dépenses d'« aménagement et services urbains » qui tiennent une place importante : avec près de 4 milliards d'euros, soit environ 25 % du volume total des investissements directs des communes.

Enfin, dans l'analyse des dépenses d'investissement des collectivités locales, il faut relever l'importance des « flux croisés », des cofinancements, entre les collectivités locales. Les subventions des départements en direction des communes représentent ainsi près de 2 milliards d'euros en 2002, soit près de 12 % des investissements communaux.

La fiscalité locale

À l'heure où l'on parle d'un Acte II de la décentralisation, et où certains craignent une dérive de la fiscalité locale, il est intéressant de se pencher également sur le bilan de l'Acte I en termes de prélèvements obligatoires.

Le rapport au produit intérieur brut du cumul des prélèvements obliga-

toires opérés par les administrations publiques locales et par l'État est resté stable entre 1982 et 2002, autour de 21-22 %. Au sein de ceux-ci, on a assisté à une logique réaffectation des prélèvements entre l'État – dont le poids s'est réduit – et les collectivités locales – dont la place s'est accrue –, consécutive aux transferts de compétences. Si on ne peut ainsi relever de « dérive » du total des prélèvements obligatoires au titre des administrations locales et centrales, force est de constater que les taxes locales, les quatre vieilles, ont été fortement sollicitées. Et, au premier rang, la taxe pesant sur le foncier bâti.

Celle-ci constitue le deuxième grand impôt local revenant aux collectivités locales. En 2003, cet impôt a procuré 15,8 milliards d'euros à l'ensemble des collectivités, soit 31 % du produit voté au titre des quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle). Le poids de cet impôt s'est progressivement accru au fil des ans, les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties ne représentant que 17 % du produit voté en 1980.

Cette évolution structurelle dans la décomposition par taxe du produit voté s'explique par les réformes qui ont touché la taxe d'habitation et la

taxe professionnelle, contribuant à réduire leur croissance, mais aussi par le bon rendement de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ce bon « rendement » tient en bonne partie à la dynamique des bases d'imposition qui ont crû en moyenne de plus de 4 % par an par exemple sur la période 1993/2002. Cette évolution peut être décomposée en un « effet-prix » et un « effet-volume ». Chaque année, le Parlement fixe en loi de finances le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales destiné à tenir compte de l'évolution générale des loyers ; par exemple en 2003 et 2004, une revalorisation des bases d'imposition de + 1,5 % a ainsi été décidée. L'évolution physique de la matière imposable reflète pour sa part la dynamique ainsi que la transformation du parc immobilier : constructions nouvelles, destructions de logements, changements d'affectation entre bâti résidentiel et industriel, agrandissements ou réhabilitations.

Les modifications physiques du parc immobilier peuvent ainsi contribuer à une mise à jour des valeurs locatives de manière ciblée et ponctuelle. Toutefois, pour la très grande majorité des biens immobiliers, qui constituent le stock de l'assiette d'imposition, les valeurs locatives cadastrales actuellement utilisées reposent sur les évaluations réalisées dans les années 1970. Elles reflètent donc les conditions du marché immobilier de l'époque et non celles d'aujourd'hui.

Les assiettes fiscales ne reflètent donc plus la vraie « valeur » des propriétés bâties, valeur à laquelle contribue pourtant l'action des collectivités locales. L'offre de services publics (transports, crèches, culture, sport...) constitue en effet l'un des facteurs entrant dans la

valorisation marchande d'un bien immobilier. L'estimation des nouvelles valeurs locatives effectuée en 1990 conduisait ainsi à une hausse moyenne de 70 % des valeurs cadastrales. L'utilisation de ces assiettes fiscales réestimées pourrait apporter aux collectivités locales un accroissement de leur potentiel de ressources et un plus juste retour de leurs actions d'aménagement.

Mais, cette hausse moyenne des assiettes masque d'importantes disparités d'une commune à l'autre et d'un bien à l'autre. À défaut d'avoir trouvé les mécanismes d'accompagnement adéquats qui auraient permis d'atténuer les impacts générés par l'application de ces nouvelles assiettes fiscales, le législateur a entériné les anciennes situations désuètes et inéquitables.

Aux chantiers actuels de réflexion touchant la fiscalité locale dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, il conviendrait ainsi sans doute d'ajouter la rénovation de l'impôt foncier, qui ne pourra se faire sans la mise en place d'une plus grande péréquation entre les communes. ■

Les diverses communautés (urbaines, de communes, d'agglomération) recouvrent désormais une part considérable du territoire et jouent un rôle d'investisseur qui s'approfondit chaque année.



J. Driol, ville de Reims

Trois questions à cinq personnalités...

Qui paie quoi et comment sont pris en charge les coûts de développement et de fonctionnement de la ville ? Que paient les habitants et les usagers ? Comment répartir la prise en charge des dépenses publiques de développement des villes face à la multiplication des niveaux de décision ? Pour préciser ou simplement éclairer ces notions parfois complexes, nous avons interrogé plusieurs personnalités (élu, économistes et fiscalistes, promoteurs...) et nous leur avons posé les trois questions figurant ci-dessous. Leurs réponses – très diverses – figurent dans les pages qui suivent.

question 1 :

1

La manière dont sont pris en charge les coûts de développement et de fonctionnement de la ville vous semble-t-elle adaptée aux enjeux urbains actuels ? Quelle part les habitants et les usagers devraient-ils, selon vous, financer respectivement ?

question 2 :

2

Comment mieux répartir la prise en charge des dépenses publiques en la matière, compte tenu de la multiplication des niveaux de décision et du nombre d'acteurs, due notamment à la décentralisation ?

question 3 :

3

Comment concilier les aspirations sociales à un développement urbain plus « qualitatif » et la nécessité d'une gestion économe des fonds publics et des ressources disponibles ?

Bruno Bourg-Broc

*La ville a un coût,
mais elle crée aussi des richesses...*

1 La ville, par nature, est complexe et l'évolution de la société en général – et de la société urbaine en particulier – va en se complexifiant. Il faut donc se garder de réponses simplistes. La ville a en effet un coût, qui est collectif et qui couvre différents champs d'intervention : l'aménagement, les transports, l'habitat, les services urbains, etc. Mais elle crée aussi des richesses qui permettent d'organiser la vie de la cité sous toutes ses formes. Il faut donc avoir en permanence à l'esprit la nécessité d'un renforcement de la solidarité. Les ressources financières des villes dépendent de différents niveaux de décision. Il n'y a pas un seul acteur, mais des acteurs nombreux, avec des objectifs et des périmètres d'action différents. Cela rend impérative la mise en place d'une concertation permanente et de partenariats maîtrisés au service d'un projet de développement d'où certaines priorités doivent nécessairement émerger.

2 Cette multiplication des niveaux de décision présente des avantages et des inconvénients. Du côté des avantages, on peut estimer qu'un projet mûri à plusieurs est de meilleure qualité, car il correspond à un ensemble de réflexions concertées. À l'inverse, le temps, parfois long, qui est consommé pour l'étude et la préparation de ces décisions partagées est un sérieux inconvénient. Je crois qu'il conviendrait de sérier davantage les compétences entre collectivités et d'éviter, quand c'est possible naturellement, de trop multiplier les financements croisés. Avec le développement des financements européens dans le domaine de la ville, on a d'ailleurs ajouté un niveau supplémentaire de complexité qu'il faudra intégrer complètement à notre raisonnement.

3 Il faut savoir faire la part entre les usagers et les habitants. A priori, il serait plutôt souhaitable de faire porter le fonctionnement des infrastructures par leurs usagers, dans les limites prévues par la loi et de façon raisonnable. Il ne serait pas concevable, par exemple, de faire reposer le financement des transports publics sur ses seuls usagers ! Mais le développement qualitatif, plus « durable », que vous évoquez, appliqué à la ville, nécessite un certain courage politique. Car jamais la demande sociale n'a été aussi forte qu'aujourd'hui. Cela nécessite des choix et une grande clairvoyance face aux questions complexes qui nous sont posées. Il faut ensuite assumer ces choix. Il ne suffit pas de faire des projets et de chercher les ressources correspondantes pour les mener à bien, il faut une décision humaine cohérente, à laquelle il faut veiller sur la durée. Cette décision doit reposer sur quelques critères fiables et sur une grille de lecture qui soit compréhensible. Dans ce domaine, l'intuition – que je pratique volontiers dans d'autres cas – ne suffit pas ! Il faut disposer de véritables outils d'aide à la décision comme le sont, par exemple, les agences d'urbanisme. C'est certainement une façon de rendre les choix que nous sommes amenés à formuler à la fois plus qualitatifs et plus efficaces.

➤ *Bruno Bourg-Broc est député-maire (UMP) de Châlons-en-Champagne, président de la communauté d'agglomération.*

Joseph Comby

On agit à front renversé

Ce que l'on appelle globalement « la ville » est – ou devrait être – un bien public gratuit, et non un bien payé par ses usagers. Toutefois, certains services ou produits urbains qui ne sont pas consommés de la même manière par toute la population ont un coût qui doit, de toute façon, être pris en charge – au moins en partie – par ceux qui les utilisent.

Alors, qu'est-ce qui relève du « bien public » ? C'est relativement simple si l'on considère ce qui doit ou pas être « rationné » ou « régulé » par un coût financier. Prenons deux exemples. Un jardin public, comme tout espace collectif proposé librement à la population, peut-il lui

► *Joseph Comby, économiste, est le directeur de l'Association des études foncières, qui publie notamment la revue Études Foncières.*

être « facturé » ? Cela n'aurait aucun sens et les usagers ne l'accepteraient pas. À l'inverse, dans le cas de l'eau, ce service engendre

un coût important pour la collectivité (assainissement, stations d'épuration, gestion de la ressource...) qui peut être comptabilisé et facturé à ceux qui la consomment en fonction de leurs besoins... En un mot, faire payer certains « objets » urbains, oui, rendre payant l'accès à un site ou à un bien collectif, non.

Il est clair que beaucoup des dysfonctionnements actuels tiennent à la taille trop réduite de l'autorité administrative qui prend les décisions.

En France, le niveau communal est notre talon d'Achille. Une part importante des coûts publics de l'urbanisation doit être reportée sur des collectivités ayant des assiettes de contribution plus larges. Le contribuable départemental, régional ou national vient alors en aide au contribuable communal. La péréquation financière n'a guère de sens en dessous de l'échelle d'agglomération... Toutefois, la multiplication des niveaux de décision est véritablement problématique. Elle contribue à la dissolution des responsabilités politiques et à la dispersion des

financements publics. Les fonctionnaires territoriaux disent souvent : « Je "suis" tel ou tel dossier... » C'est une façon de ne pas se sentir responsable, de noyer la décision politique dans un consensus technico-financier où l'évaluation critique n'a pas sa place...

Ces deux objectifs ne sont pas forcément contradictoires. Mais le coût « psychologique » ou « social » de l'acte de paiement peut constituer un handicap supérieur au coût financier proprement dit. Le désagrément que l'on ressent en payant un péage urbain ou une place de stationnement peut avoir un caractère discriminant vis-à-vis de la collectivité, entraînant une vision négative de sites « où il faut toujours payer » – ce qui n'est d'ailleurs pas propre à la ville. C'est aussi une question culturelle : dans certains pays, le fait de « consommer la ville » pose moins de problèmes qu'en France. Mais on a parfois une approche plus idéologique que rationnelle. L'exemple des autoroutes est frappant. On a intérêt, notamment au plan de la sécurité et de l'environnement, à ce que les automobilistes utilisent davantage l'autoroute que les routes secondaires pour les liaisons entre les villes, évitant de créer de nouveaux points de congestion. Il n'est donc pas rationnel de faire payer ces autoroutes par les usagers, surtout au-delà de leur amortissement. Quant à les privatiser, c'est inacceptable, car on vend tout simplement une sorte de « charge », comme sous l'Ancien régime ! En revanche, la question se pose pour l'accès à des espaces plus restreints, gravement engorgés par le trafic automobile. Or, même si l'on constate une tendance récente à vouloir rendre payante l'entrée aux centres-villes, comme le montre l'exemple de Londres, on défend encore largement l'idée que cet accès doit rester gratuit. Dans ce domaine comme dans d'autres, on réfléchit un peu à front renversé...

Pierre Narring

L'un des grands enjeux des villes d'aujourd'hui concerne le renouvellement urbain. Il s'agit tout d'abord de savoir comment faciliter la recomposition urbaine et la remise sur le marché de territoires dégradés, voire en friche. Et, au-delà, comment organiser au meilleur coût le développement maîtrisé des agglomérations et la mise en cohérence des périphéries. Dans certaines villes ou régions – on peut penser aux anciens sites miniers et industriels traditionnels –, il y a des choix à faire entre renouvellement urbain et extension périphérique ; mais dans d'autres cas, ce n'est pas forcément antinomique. En revanche, le renouvellement urbain n'est pas « spontané », ni même parfois souhaité par certains acteurs dont ce n'est pas l'intérêt immédiat. C'est pourquoi l'intervention publique est nécessaire pour inciter les propriétaires fonciers ou immobiliers à entrer dans un raisonnement à long terme et pour participer au financement des opérations.

Si l'on tient de plus en plus un discours sur les « coûts globaux » de la gestion de la ville, on a davantage de mal à les prendre en compte dans l'action concrète. Et les dispositifs d'évaluation ne sont pas encore assez développés pour appréhender au fur et à mesure les résultats de ce que l'on entreprend... Mais, par ailleurs, on sous-estime sans doute les capacités des usagers à apprécier la qualité des services urbains apportés et à prendre en charge, au moins en partie, les coûts induits par un fonctionnement urbain « optimisé ». En Europe du Nord, par exemple, les bailleurs sociaux ont développé dans ce domaine un réel savoir-faire qui repose sur un certain partage des décisions entre eux et les habitants, mais aussi sur une

participation significative des locataires au financement des aménités urbaines.

► Pierre Narring est chef du service Renouvellement urbain au sein de la Direction des financements décentralisés de la Caisse des dépôts et consignations.

Les collectivités ne peuvent pas toujours dégager les moyens nécessaires pour financer ces besoins de renouvellement. Des arbitrages politiques sont souvent nécessaires entre différents types d'investissements.

Dans la plupart des cas, une mutualisation des moyens, notamment dans le cadre de l'intercommunalité, est indispensable.

Encore faut-il que cette intercommunalité, qui demeure souvent « technique », ait la légitimité pour le faire. Les autres niveaux territoriaux sont parfois mal à l'aise, car les partenariats posent la question de la lisibilité de l'action de chaque collectivité et peut-être celle du « leadership » nécessaire.

La place de l'Union européenne dans les financements s'est accrue, mais qu'en sera-t-il après 2006 ?

Et enfin la mobilisation de l'investissement privé est de plus en plus souhaitée.

Tout cela suppose un besoin de formulation et d'affichage d'un projet urbain cohérent, suffisamment lisible et attractif pour déclencher des partenariats publics-privés de qualité. À cet effet, il est souhaitable de faciliter l'implication des acteurs privés le plus en amont possible de l'élaboration des projets.

Notre attention à la gestion urbaine doit être encore plus fine aujourd'hui, compte tenu des fortes attentes de la population. Dans ce domaine, les projets urbains peuvent donner lieu à des aménagements ou à des nouveaux usages réalisés plus rapidement, mais tout aussi « qualitatifs » que la mutation du bâti, qui est à la fois plus difficile à financer et plus lente à mettre en œuvre. Mais en parallèle, il faut entreprendre un vrai travail de concertation et de proposition qui donne aux projets une réelle crédibilité auprès des habitants. Il convient de donner des signes tangibles de changement. Or, seule la gestion sur la durée d'un projet de plus grande ampleur le permet réellement...



Un besoin d'affichage de projets urbains cohérents et lisibles



Philippe Petitprez

La situation s'améliore dans les villes où le privé retrouve la confiance

Répondre à cette question en tant qu'investisseur dans le domaine commercial suppose de prendre un peu de recul. Pendant toute une période, jusqu'au milieu des années 80, le commerce a beaucoup bénéficié des investissements publics, en particulier de voirie, réalisés autour de l'organisation des relations domicile-travail. Ce n'est plus vrai aujourd'hui. Il y a eu, dans l'intervalle, prise de conscience du fait que le commerce, contrairement peut-être à d'autres types d'activités – notamment industrielles – pouvait supporter certains coûts d'infrastructures, compte tenu du niveau de rentabilité de ce secteur. Les contraintes actuelles des collectivités

► *Philippe Petitprez est directeur de l'urbanisme et des parcs d'activités commerciaux d'Immochan France (groupe Auchan).*

locales ne sont pas minimes et elles deviennent de plus en plus les nôtres, car ces collectivités sont à l'affût

des financements privés de façon à alléger la charge directe des aménagements pour le contribuable.

Dans les opérations de renouvellement urbain, la difficulté est justement de ramener les investisseurs privés dans ces quartiers où la rentabilité des investissements est relativement faible. Ce qui, entre parenthèses, renvoie l'État aménageur devant ses responsabilités d'hier... L'exemple de Roubaix constitue peut-être l'amorce d'un renversement de situation : lorsque le secteur privé retrouve la confiance, c'est souvent le signe que la situation s'améliore dans les quartiers. Depuis la reprise de Docks de France par le groupe Auchan, notre culture d'entreprise est en train d'évoluer vis-à-vis des supermarchés ou des supérettes « de proximité », ce qui devrait faciliter notre participation plus active aux démarches de renouvellement urbain.

Trois niveaux de décision sont traditionnellement importants pour nous : l'État (mais c'est de moins en moins vrai), les départements et les communes. Les conseils généraux sont en retrait lorsque leurs contraintes sociales s'alourdissent et que la part consacrée aux investissements en infrastructures décline.

La situation est, en revanche, en train de se clarifier avec la montée en puissance de l'intercommunalité, qui devient notre principale interlocutrice. Les structures intercommunales se retrouvent en première ligne en matière d'urbanisme commercial. Elles sont en situation de négociation, avec des rapports de force plus ou moins accentués selon le cas. La diversité des acteurs ne nous pose donc pas de problème pour le moment.

Du fait de la législation, les entreprises sont responsables de leur environnement et de leurs nuisances. Lorsque l'on réalise des opérations d'aménagement sur des emprises de l'ordre de 30 à 50 hectares, les conséquences ne sont pas minces. Nous agissons dans un cadre assez strict, par exemple en matière d'environnement. Quant à la qualité des implantations commerciales, les professionnels de la promotion des centres commerciaux ont beaucoup progressé, il me semble, depuis une dizaine d'années : meilleures connexions aux transports publics, dessertes locales, insertion urbaine et paysagère... La stimulation concurrentielle existe aussi dans ce domaine ! Les collectivités territoriales s'en inspirent, bien entendu, et elles partagent avec nous l'idée selon laquelle notre participation à la rénovation et de l'image et de la qualité des villes est essentielle. Nous sommes donc devenus de véritables partenaires pour les collectivités et nous l'assumons mieux. La requalification des entrées de villes n'est certes pas encore aboutie. Il existe près de 500 « corridors commerciaux », représentant près de 30 000 hectares aménagés, dont les coûts de transformation sont très élevés. Nous avons proposé, dans le cadre du Conseil national des entrées de villes, créé dans la foulée de l'amendement Dupont, d'affecter à leur transformation un fonds spécifique prélevé à partir des taxes sur le commerce. Sans succès pour le moment. Je ne désespère pas que cette initiative puisse voir le jour tôt ou tard pour continuer à améliorer la qualité urbaine...

Vincent Renard

1 Il convient tout d'abord d'effectuer une distinction entre les opérations qui concernent la ville existante et les opérations nouvelles. En matière de « recyclage urbain », le coût supplémentaire induit est en effet souvent sous-évalué et il n'y a guère de doctrine sur ce point.

Nous disposons pourtant, dans notre pays, d'un outillage diversifié et de pratiques assez rodées. Il ne nous manque que la pratique d'un seul type d'outil, c'est le financement des équipements urbains par les propriétaires disposant d'une plus-value résultant de la construction des dits équipements.

Cet outil existe d'ailleurs en droit à travers la « participation pour voies nouvelles et réseaux » (la PVNR), devenue PVR pour pouvoir l'étendre aux réseaux existants, mais son application reste embryonnaire. Pourtant, il pourrait, au-delà de la seule ressource, induire des comportements différents de la part des propriétaires vis-à-vis de leur bien.

Concernant le financement des opérations nouvelles, ce qui pose problème, c'est l'opacité qui peut entourer les négociations entre collectivités et partenaires privés.

Elle est parfois si complexe que c'est devenu l'affaire de juristes de haut niveau, d'avocats et de jurisprudence ! Or, un véritable contrat, compréhensible et clair, s'avère souvent bien utile... Plus généralement, concernant le financement

► Vincent Renard est économiste, directeur de recherches au CNRS (Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique).

des collectivités locales, il me semble que la fiscalité locale devrait également dire clairement « quelle ressource paie quelle dépense », de façon à ce que les citoyens soient convenablement informés et comprennent mieux l'articulation entre les recettes et les dépenses, ainsi que la façon dont est calculé l'impôt. En réalité, nous disposons d'une gamme d'outils très complète mais d'un déficit de doctrine important.

2 Là encore, les structures institutionnelles sont parfois opaques... De mon point de vue, les régions et les agglomérations devraient devenir les principaux acteurs de l'aménagement, à condition que leur périmètre corresponde à une organisation cohérente du territoire, ce qui suppose dans certains cas de redécouper les régions. Certes, le risque existe de voir certaines agglomérations puissantes prendre le pas sur des régions trop faibles ou bien certaines régions négliger leurs villes moyennes. Mais ce serait tout de même la logique de la décentralisation que d'aller dans ce sens, sans jacobinisme nostalgique, mais avec la volonté d'harmoniser les territoires et les pouvoirs d'urbanisme.

3 Nous sommes en effet au cœur du sujet, qui est celui du développement durable. Il existe incontestablement un déclin de la planification stratégique à long terme dans notre pays.

Et, dans le même temps, on a moins de ressources financières à consacrer à la qualité des villes... On voit émerger deux types d'attitude parmi les décideurs : l'une consistant à adopter une stratégie de maîtrise du développement urbain, de maîtrise foncière, à l'instar par exemple de ce qui se passe aux Pays-Bas, où le prix du foncier est véritablement « administré » ; l'autre consiste à épouser le jeu du marché. L'État joue d'ailleurs ce second rôle dans sa démarche de « valorisation du patrimoine ». Et les grands propriétaires publics, administrations, établissements publics ou sociétés nationales peuvent être à l'unisson dans ce domaine... La gestion des patrimoines publics devient alors une roue de secours pour budgets publics en difficulté, ce qui n'est ni un guide de bonne politique urbaine, ni une voie de développement durable. Ce qu'il faudrait privilégier, au contraire, c'est une action de régulation permettant de maîtriser conjointement l'évolution du foncier et de l'habitat et la qualité du développement urbain. Mais peut-être cela relève-t-il aujourd'hui de l'utopie !



*Nous avons tous les outils
mais pas de doctrine!*



La ville, une « valeur

Quelles sont les valeurs mesurables du développement durable ?

La ville ne dispose-t-elle pas aussi de valeurs plus « intuitives » ? Comment celles-ci sont-elles prises en compte pour apprécier la qualité globale d'une cité ?

Parallèlement au travail des deux premiers ateliers, qui exploreront respectivement la relation entre la forme urbaine et la rationalité du développement économique, et le couple coût-valeur de la ville, cet atelier se situera dans une perspective plus sociétale.

On considère généralement l'urbanisme comme « une action publique sur la ville ». Même si la décentralisation a modifié les responsabilités des acteurs, l'urbanisme a conservé l'architecture globale mise en place pour gérer la croissance périphérique, c'est-à-dire l'étalement urbain. Or, on constate un décalage croissant entre la montée des préoccupations environnementales ou sociales et ces « objectifs fondateurs ». Certes, un recentrage profond s'est dessiné à partir des années 80, mais il a plutôt porté sur les aspects qualitatifs et sur la dimension sociale de l'action publique que sur l'urbanisme à proprement parler.

Le développement durable peut-il se mesurer ?

Plus récemment, des initiatives ont été prises pour tenter d'accélérer ce processus de mutation et « imposer » les valeurs du développement dans les démarches de production et de gestion urbanistiques. S'agit-il pour autant d'expérimentations significatives de méthodes nouvelles qui mettraient en œuvre les nouvelles « valeurs du développement durable » ? On continue, par exemple, à dissocier la « notation des villes », qui repose sur une batterie d'indicateurs de qualité marqués

par la notion d'« attractivité », et le « diagnostic systémique » du développement durable, plus riche mais relativement opaque. Cet atelier s'attachera tout d'abord à réconcilier ces approches et à organiser le débat autour d'une « notation des villes durables » se basant sur des indicateurs partagés et pertinents. Il s'agit en particulier de chercher à mesurer les

politiques de développement durable mises en œuvre à l'échelle des villes vécues plutôt que dans le cadre des frontières communales, puis de proposer des indicateurs de transformation vers une ville durable plus élaborés que la simple mesure de la qualité de l'air, importante mais insuffisante.

Les valeurs « intuitives » d'une ville

À ne regarder que ce qui est mesurable ou chiffrable, on en oublierait presque que la ville est avant tout un groupe humain, certes consommateur de services urbains et attentif à la satisfaction de ses besoins essentiels (logement, accès à l'emploi, éducation...), mais également attaché à des facteurs plus subjectifs ou affectifs, plus difficiles à appréhender. Ces facteurs ne se réduisent pas à ce que nous appelons communément, depuis une trentaine d'années, le « cadre de vie ». Ils trouvent leurs racines dans l'histoire de la ville et dans l'image que la ville renvoie à ses habitants. La ville reste fondamentalement marquée par le lien social entre ses habitants et tous ceux qui la pratiquent au quotidien, même occasionnellement. Évoquer le lien social ne relève pas d'un effet de mode : sans constituer une communauté

« durable » ?



la ville est avant tout un groupe humain, certes consommateur de services urbains et attentif à la satisfaction de ses besoins essentiels, mais également attaché à des facteurs plus subjectifs.

de personnes totalement interdépendantes, à l'instar des villages d'autrefois, la ville constitue la traduction des liens qu'elle a su créer parmi ceux qui s'y réfèrent : une valeur d'intégration.

L'affaiblissement de ces liens, voire leur absence parmi certains groupes sociaux, se traduit souvent par l'apparition de symptômes négatifs.

Mais assurer le dynamisme des rapports humains au sein de la ville ne suffit pas. Il est indispensable de réguler ces rapports, d'enrichir l'attachement et même la fierté que chacun doit ressentir à travers son appartenance à la collectivité. Il s'agit de déve-

opper et de transmettre une culture commune, ainsi qu'une capacité à accueillir l'Autre. Dans une ville qui se modifie, s'élargit, se construit, avec un double souci de créer de la valeur économique et de préserver les atouts des générations futures, les échanges de cet atelier devraient être attentifs aux repères et aux symboles, à cette facette de la ville qui « se chuchote » plus qu'elle ne s'exprime à voix haute.

Constituer des repères « appropriables » ?

Ces repères seront d'autant plus forts et utiles qu'ils seront à la fois perceptibles, appropriables par le citoyen et...

durables. La durabilité, qui n'est pas l'immobilisme, renvoie à l'histoire, à la tradition collective. Faire percevoir et mettre en valeur ces repères peut aider à éviter deux écueils : entrer dans le futur « à reculons », en s'accrochant plus que de raison au moindre témoignage du passé, ou au contraire rejeter en bloc les fruits de l'histoire dès lors qu'ils nous paraissent choquants. Au contraire, l'atelier pourra montrer comment, à partir de la perception de ces repères collectifs qui participent à la culture commune des habitants, on peut contribuer à enrichir le projet de renouvellement de la ville.

Comment repérer ces messages donnant sens et valeurs à la ville, comment les analyser et les amplifier ? Comment les replacer dans une perspective d'action ? Quelle place rechercher, dans ce cadre, pour les collectivités locales, le monde associatif, le citoyen ou l'entreprise ? Pour créer de nouvelles valeurs tout en prenant en considération celles qui existent, le « maître d'œuvre urbain » est invité à s'imprégner des éléments fondamentaux du site sur lequel il travaille, aborder son ouvrage avec un « œil d'artisan » et être capable d'écouter...

Toutes ces questions seront abordées sous la forme d'une présentation argumentée de plusieurs expériences développées actuellement dans les agglomérations françaises ou étrangères. La discussion autour de ces exemples réussis, prenant en compte ces diverses dimensions du projet urbain, constituera sans nul doute l'un des intérêts de cet atelier. ■

Ce que la ville nous offre

Comment apprécier une ville ? En établissant une comptabilité à double entrée, notant sur une colonne ce que sa fréquentation nous apporte et sur une autre ce qu'elle nous coûte ? Ou bien en listant, à l'instar du syndicat d'initiative, les atouts forcément incomparables de la ville en question ? Et si des valeurs sans prix faisaient de cette ville choisie un havre de contentement ? Thierry Paquot, philosophe, professeur des universités (IUP-Paris XII), éditeur de la revue *Urbanisme*, examine quelques-unes de ces valeurs invisibles...

par Thierry Paquot
philosophe, éditeur
de la revue *Urbanisme*

Malgré les indéniables, et parfois considérables, différences entre les villes (tant physiques, qu'économiques, architecturales ou sociologiques), elles ont toutes un point commun. Que la ville soit laide, lépreuse, en détresse ou au contraire pimpante, enjouée, dynamique, c'est d'abord et avant tout, une ville, ou en d'autres termes le terrain de notre expérience urbaine. Je m'explique : *être en ville* revient à se mesurer à elle, à se l'approprier — c'est-à-dire à devenir autre à son contact -, à se découvrir des comportements, des humeurs, des sentiments jusque-là insoupçonnés. La ville, entendue comme un regroupement important de populations variées sur un territoire que l'on ne connaît vraiment qu'en le parcourant à plusieurs reprises et à diverses heures du jour et de la nuit, s'avère propice à l'anonymat, à la liberté de mouvement et de parole, à la surprise, à l'inattendu. Ces situations, souvent inédites, sont à double sens : elles nous ouvrent à *l'esprit de la ville* et simultanément offrent à notre *ego* les conditions d'une affirmation singulière. L'expérience de la ville, c'est d'abord une ren-

contre, au sens phénoménologique du terme, c'est-à-dire la mise en présence de soi avec autrui, de soi avec le monde des autres. Il n'y a pas nécessairement transfert, assimilation, mais espérons-le, étonnement.

Celui-ci est le contraire de l'indifférence. Il

ne s'oppose pas à l'ordinaire, au banal et ne se manifeste pas seulement face à la magnificence de certains bâtiments ou à la bizarrerie d'un accoutrement exceptionnel. Il trouve son grain à moudre dans un éclairage particulier du feuillage ou d'une façade, le grincement d'une porte, la soudaine apparition d'un visage, la furtivité d'un frôlement corporel, la beauté d'une vue, que sais-je encore ?



Ville de Nancy



Ville de Nancy

La ville comme expérience

L'expérience de la grande ville combine au moins trois registres, le sensoriel, l'intellectuel, le mémoriel. Le premier est lié au corps et mobilise les cinq sens, de manière inégale selon les situations. D'après les historiens des sensibilités, l'odorat est depuis la nuit des temps massivement sollicité lors d'une confrontation avec la ville. Un quartier dominé par telle ou telle activité dégage une odeur qui vous imprègne, à laquelle vous allez, par la suite, toujours l'associer. Le goût l'est plus rarement, il est vrai que goûter une rue ou un îlot n'est pas une opération simple ! Le toucher et l'ouïe, par contre, sont régulièrement stimulés par la vie citadine, les mouvements de foule sur les trottoirs, les quais des gares, les stations des bus ou des tramways, les entrées des cinémas et des grands magasins, et tous les bruits de la symphonie urbaine... Les conversations entre deux passants, les invectives entre un chauffeur de camion et un cycliste, le tintement des cloches, les klaxons tintinnabulants, les sirènes des ambulances, le baladeur nasillard ou tambourinant de votre voisin de métro, les innombrables sonneries des téléphones portables, la musique d'ambiance des boutiques, les annonces des horaires des trains, la ville est si rarement silencieuse qu'elle nous inquiète lorsque le calme matinal du

dimanche l'enveloppe... C'est avant tout la vue qui prime dans la ville à l'heure de la modernité. Si les vitrines, les enseignes, les affichages publicitaires, les panneaux de signalisation attirent en permanence l'œil, ce sont surtout les gens qui se donnent à voir sur la scène urbaine. Spectacle sans cesse renouvelé, chorégraphie improvisée, émerveillements et tensions mêlés...

Se montrer et observer les autres en faire autant, comme si de rien n'était, confère à la vie urbaine une liberté incommensurable et aussi relativement vaine. En effet, cette liberté de l'individu n'intervient pas dans la marche commune de la Cité, n'a pas de prise sur le cours des choses. Là aussi, l'autonomie relative dont nous disposons semble étanche alors même que nous espérons une réaction... Le public du spectacle de la ville est lui-même atomisé, sa compacité est fortuite, momentanée, incertaine, pourtant ce sont ces regards assemblés et disjointes à la fois qui assurent, en quelque sorte, nos propres gestes. L'expérience sensible de la ville, de ses mouvements comme de ses territoires, de ses friches comme de son bâti, n'a pas de prix. Elle est unique, pas toujours compréhensible, interprétable en temps réel, mais dote notre personnalité en éveil d'un *sentir* inaltérable.

Se montrer et observer les autres en faire autant, comme si de rien n'était, confère à la vie urbaine une liberté incommensurable et aussi relativement vaine.

Le second registre convoque l'ensemble de nos connaissances. La ville, toute ville, charrie tant d'Histoire et d'histoires aux rythmes parfois désaccordés, aux temporalités désynchronisées qu'elle aiguise notre curiosité et active nos neurones. Rendre intelligible ce monde étrange dans lequel on baigne devient un impératif existentiel, car je « n'habite que ce qui est à la portée de mon intelligence », confiait sagement Jean Giono.

La ville moderne est traversée par mille flux qui gommant les trajets précédents, embrouillent les pistes, travestissent les empreintes. Rien n'y est définitivement acquis. Rien n'y est constant. Et de ce vertige naît le désir d'être *présent*, c'est-à-dire partie prenante du sens, de participer pleinement à ce dévoilement du quotidien urbain, sachant que toute sensation conjugue de l'émotion et de l'intelligible. Celui-ci se fait représentation et s'en vient grossir l'écheveau des chemins de la connaissance de notre atlas personnel. Chemins escarpés, ardu, encombrés, rarement en ligne droite bordée d'informations classées et répertoriées telles des maisons sur le quadrillage d'un *Monopoly* aux règles imposées.

La connaissance de soi qui emprunte les méandres de la ville s'élabore dans le déplacement et non pas la halte. Se déplacer, ne serait-ce qu'un petit peu de l'axe adopté, ouvre de nouvelles perspectives, à qui est prêt à les saisir. La fréquentation de la ville est formatrice parce qu'elle exige toute une réflexion « flottante » qui nous renseigne autant sur nous que

sur ce dont nous faisons l'expérience. Le troisième active les souvenirs et inscrit cette nouvelle situation dans notre mémoire. Les sens, comme l'intelligibilité que l'expérience de la ville enrôle, se souviennent. Les pierres ou le béton, mais aussi les arbres et les plans d'eau, sont des éponges à temps, entièrement imbibées de souvenirs, dégorgeant d'histoires! Toute ville possède, de manière quasi sauvage, une mémoire aux origines dont personne ne se souvient et qui jour après jour s'enrichit. Dans ce magasin aux souvenirs hétéroclites, le passant s'attarde ici, accélère là, se met au diapason de telle anecdote, rompt avec tel autre récit, bref, il erre d'un temps à un autre sans se soucier d'une quelconque chronologie. Son temps se façonne aux temps d'autrui. Sa mémoire infidèle déborde de partout, mais se resserre face à un lieu qui contient en lui tant et tant d'émotions, d'amour ou de haine.

Ville de Nancy



Finalement le passant déchiffre l'alphabet magique de « la ville palimpseste », ce parchemin gratté, torturé, raturé qui fait néanmoins sens.

L'urbain contre la ville?

Mais direz-vous, quel boulot que celui du citoyen! Une véritable punition! Sans cesse associer le sensoriel et l'intellectuel au mémoriel, alors que chacun aspire à une certaine vacuité, à un temps pour rien ou à une fonctionnalité sans faille, comment peut-il accepter un tel impératif? À dire vrai, la ville est rare. Dorénavant les habitations s'éparpillent en une géographie dépendante de la mobilité et l'expérience de la ville ne concerne qu'une poignée d'habitants, conscients de leur exceptionnelle chance. L'urbain, lieu du séjour des mortels, n'a que faire d'une continuité temporelle et encore moins d'une factice réconciliation des disparités territoriales. Il revendique la fragmentation, le puzzle, le « zapping » comme système référentiel pour ses résidents. L'urbain dissocie l'œuvre du travail et confond le proche et le lointain, le dehors et le dedans. Nous vivons une transformation radicale de nos modes de vie et de penser cette vie qui change. La ville

La ville - du moins l'idée de ville qui nous hante encore - appartient-elle à un passé révolu, ou bien correspond-elle à un devenir revendiqué ?



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

– du moins *l'idée de ville* qui nous hante encore – appartient-elle à un passé révolu, ou bien correspond-elle à un devenir revendiqué? Pencher pour cette alternative, c'est *urbaniser l'urbain*, lui insuffler le *sens de la ville*, le considérer comme un « bien commun » et encore et toujours privilégier la singularité à l'individualisme, le « faire ensemble » à la pratique discriminante du club (communautariste, culturel, résidentiel...). Sachant toutefois que l'urbain, comme la ville, ne se fige jamais en un modèle définitif. Le changement est au cœur des processus qui affectent les territoires de notre quotidien urbain. Les valeurs sans prix de la ville que je viens de mentionner se nomment également « accessibilité », « gratuité », « hospitalité ». Elles se combinent entre elles pour garantir à chacun, comme à tous, le droit à la ville, le droit d'exister comme citoyen ordinaire dans l'extraordinaire configuration urbaine mouvante, dans ses plis et ses replis sans cesse chiffonnés. ■



Tout désordre spirituel induit un désordre urbanistique

Organiser n'importe quel lieu de vie est tout à la fois le penser, le rationaliser et l'esthétiser. Entre Simmel et Hegel, entre analyse du « Beau » comme vérité absolue et définitive, et recherche d'un mieux-vivre pour les citoyens, le philosophe Gérard Lemarié propose une lecture paradoxale des « valeurs de la ville », et en particulier celles qui président à la pensée et aux métiers de l'urbanisme. Une approche décalée, qui a le mérite de poser les termes d'une réflexion dérangementante sur le sens du « désir de ville » qui anime aujourd'hui les professionnels.

par Gérard
Lemarié
philosophe

Citadin berlinois, Georg Simmel écrit – dès 1911 – que la culture urbanistique semble se détacher inexorablement de ses origines et que la culture de la ville devient elle-même un obstacle à la compréhension des œuvres de cette culture. *« Ainsi naît la situation problématique si caractéristique de l'homme moderne : ce sentiment d'être entouré d'une multitude d'éléments culturels qui, sans être dépourvus de signification pour lui, ne sont pas non plus, au fond, signifiants ; éléments qui, en masse, ont quelque chose d'accablant, car il ne peut les assimiler intérieurement tous en particulier, ni non plus les refuser purement et simplement, parce qu'ils entrent pour ainsi dire potentiellement dans la sphère de son évolution culturelle »*, affirme-t-il dans *Le concept et la tragédie de la culture*.

Admettons d'emblée l'existence à peu près certaine du « Beau » comme valeur transcendante ; en second lieu, l'idée de sa possible incarnation, ici ou ailleurs, hier, maintenant ou bien encore demain ; et enfin les multiples manières de le rendre sensible.

Admettons également l'existence d'un système dit « des Beaux-Arts », capable d'absorber l'ensemble de ces représentations esthétiques, de les analyser en les confrontant, de les comparer en les structurant. L'architecture a originellement sa place dans ce système bien huilé – s'il est hégélien –, comme premier élan vers une

dimension plus haute, plus spirituelle, surtout moins profane : la pyramide marque fondamentalement cette envie de sacralisation, ce désir de croître, cette volonté inconsciente de lier entre eux les mondes éphémères – matière inanimée – aux mondes éternels – matière animée ou spiritualisée. Les philosophes du XIX^e, en particulier, mesurent cette tension en la nommant dématérialisation croissante. *« L'Art n'a d'autre destination que d'offrir à la perception sensible la vérité telle qu'elle est dans l'esprit, le vrai dans sa totalité, concilié avec le monde objectif et visible »*, écrit Hegel.

L'œuvre exprime toujours la personne

Acceptons encore l'idée a posteriori d'une structuration obligée des cités, c'est-à-dire de l'impossibilité de laisser les villes en friches, ce que nous appelons depuis « urbanisme », c'est-à-dire une organisation rationalisée des villes comme cause et effet des lois de la mathématique. La mathématique vaut pour l'urbanisme, comme elle vaudra plus tard et, dans cet





Ville de Nancy

ordre, pour la sculpture, la peinture, la musique, puis et enfin pour la poésie. Accepter toutes ces idées, c'est très clairement définir l'urbanisme comme « système dans le système », comme cas particulier au cœur même d'une généralité dite englobante, comme façon de valider la vie mathématique de la cité et de pérenniser son organisation esthétique. Quelle que soit l'œuvre envisagée, disait le philosophe Maurice Nédoncelle, elle exprime toujours la personne, sans exprimer uniquement la personne de son auteur.

L'urbanisme n'est ni l'expression simple de la nature objective qui, « naturellement », cherche à imposer ses tracés et ses représentations, ni l'expression de la subjectivité personnelle – ou bien alors les mises en place de ces cités seraient signées, ce qu'elles ne sont jamais, à la différence de quasiment toutes les autres formes d'expression. L'urbanisation est quasi anonyme, ce qui fait vraisemblablement sa force objective.

© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

Vivre dans une représentation

Cette organisation structurelle de la ville, en son cœur comme à sa périphérie, dépend donc d'abord des règles immuables de la mathématique ; la connaissance des matériaux et de leur chimie, par exemple, nous semble une évidence. Plus libre est évidemment l'organisation esthétique, qui ne retient que l'idée du créatif, l'idée qu'il se fait précisément du « Beau ». Pour un urbaniste, le monde cosmique est en ordre, induit sa vision et sa modélisation de l'urbanité. Et pour le citoyen, qui lève ou qui baisse les yeux, vivre dans cette représentation n'a rien d'anodin. En accord avec elle, il vivra de façon harmonieuse. Se séparant de l'ordre des choses, il se condamnera à l'ennui, à la tristesse et au malheur. Ainsi voit-on nettement se dessiner les rôles et la puissance, même discrets, même anonymes, de tous ceux qui ont charge de penser, puis de matérialiser, l'organisation de la vie urbaine.

L'urbanisme correspond étrangement, inconsciemment plus sûrement, à une idée, pour ne pas dire une vérité plus profonde que tous les « vrais » créatifs – ou créateurs – se contentent de dévoiler le mieux possible. Disons que le « beau » est découvert pour mieux nous être dévoilé. L'idée, par essence, est flottante. L'urbaniste a la chance de pouvoir la saisir pour éventuellement la signifier au regard des passifs ou la murmurer aux oreilles des actifs. « *L'art a pour mission de nous faire sentir le monde par le dedans et de nous insinuer en lui, grâce à l'expression qu'il lui donne* », ajoutait Nédoncelle.

Considérant définitivement la cité comme lieu de vie, de rapports sociaux, l'urbanisme a donc en charge la mise en œuvre des échanges nécessaires en amont, ce qui n'est pas rien : penser la ville et la faire, pour le mieux, mais un « mieux » qui nous dépasse et qui ne soit jamais un « même »... Si la cité est historique, c'est parce qu'elle correspond aux façons esthétiques que nous avons de la penser et aux valeurs qu'elle se doit constamment de véhiculer. Tout désordre spirituel induit un désordre urbanistique, lui-même pouvant n'être qu'une ruse de la raison qui domine le système. Organiser n'importe quel lieu de vie est donc bien, tout à la fois, le penser, le rationaliser et l'esthétiser. ■





La ville durable entre efficacité et complexité

L'environnement fait avant tout référence à la nature. L'archétype, le symbole même de sa protection est la forêt primaire, ou à défaut le parc national, ou l'espèce protégée comme le panda. Nous sommes loin de la ville, et pourtant la ville est directement concernée par la nature et sa protection. Il suffit de prendre du recul sur le concept de « nature », et de le remplacer par le mot « ressources », explique en substance Dominique Bidou, président de l'association HQE, pour engager une réflexion indispensable sur la « durabilité de la ville ».

par Domi ni que
Bi dou
membre du Conseil
général des ponts
et chaussées,
président de
l'association HQE

La vraie raison, pour l'Homme, de conserver la nature est qu'elle constitue pour lui et ses descendants une source, qu'il a longtemps cru inépuisable, de richesses de toutes sortes, d'espace « libre » comme de matières premières pour son économie, son bien-être et sa santé. Cette ressource est, nous en prenons conscience progressivement, fragile, et parfois proche de niveaux de rupture, et après un moment de panique, qui s'est traduit par le slogan « halte à la croissance », ou « croissance zéro » des années 70, puis par le concept dynamique de « développement durable », né et approfondi au cours de la décennie suivante. Le développement durable est bien, même si certains protecteurs de la nature s'inquiètent de dérives possibles, une réponse offensive au besoin de ménager les ressources de la planète tout en offrant une chance raisonnable à tous les humains d'accéder à un réel niveau de dignité. Une protection de la nature qui ne s'accompagne pas de développement est fragile, de même qu'un développement sans égard pour les « ressources » ne saurait être « soutenable ».

Ville et protection de la nature sont donc, paradoxalement, indissolublement liées, comme le fait remarquer Georges Cavallier: « Les villes sont des lieux privilégiés pour mettre en œuvre une politique du développement durable car, d'une part,

elles rassemblent une part significative des hommes et des activités, d'autre part, c'est là que se détermine l'essentiel des options de modes de vie et des comportements, et, enfin, et c'est le point le plus important, les villes sont les seuls endroits où l'on peut mener des approches systémiques des problèmes. Les villes sont donc par nature, les lieux privilégiés d'élaboration d'une politique réaliste et concrète de développement durable. Ce qui est fondamental c'est la capacité à établir au niveau local, un programme global et intégré: c'est l'agenda 21. L'idée est d'inverser l'approche du développement local qui consistait à penser localement et à agir mondialement »¹.

La ville: une alchimie à réussir

Le mot est lâché: approche systémique. Nous sommes dans la gestion de systèmes complexes, avec de nombreuses interactions, certaines connues et maîtrisées, mais certainement pas toutes. Avec des volets techniques, de l'organisation sociale, avec aussi des volets humains et culturels. Et les « systèmes urbains », nous le savons, ne fonctionnent pas toujours. Il



Les besoins d'urbanisation restent considérables et ceux d'intimité aussi !

Il y a des conditions à remplir pour que l'alchimie des villes permette le développement harmonieux de ses habitants, avec la recherche d'un équilibre qui dépasse largement leur périmètre, et s'étend, pour certains aspects comme les changements climatiques, à la planète.

Commentant la directive commune du 26 mars 2004 des ministres de Robien et Borloo aux directeurs régionaux et départementaux de l'Équipement, qui retient cinq objectifs fondamentaux à prendre en compte dans l'élaboration des projets, Georges Crépey souligne l'existence de « fondamentaux » sur les constituants de la ville : « *Ces cinq objectifs, le premier global, devant fonder la cohérence du projet, les quatre autres sectoriels, mais majeurs, se rapportent respectivement à :*

- 1 - l'explicitation débattue avec les habitants d'un avenir pour le territoire, en relation avec les territoires environnants, et des étapes pour y conduire ;*
- 2 - l'affirmation de la structure de la ville à partir de ses espaces publics et de ses espaces privés ;*
- 3 - un habitat de qualité pour tous et une répartition équilibrée de l'habitat et des peuplements ;*
- 4 - la bonne desserte en transports, l'implantation appropriée des équipements, l'accueil des activités économiques ;*
- 5 - la qualité de la gestion urbaine de proximité »².*

On retrouve, et c'est heureux, la même philosophie dans la communication du 15 février 2004 de la Commission européenne sur les



© F. GUY/Agence d'Urbanisme de Lyon

approches stratégiques de l'environnement urbain, qui met en évidence quatre thèmes prioritaires, la gestion durable des villes, l'urbanisme durable, la construction durable et les transports durables. En définitive, pour aller à l'essentiel, une ville durable est avant tout une ville qui fonctionne. L'analyse par le coût de la ville (tous les coûts, supportés par les habitants mais aussi par d'autres collectivités plus vastes) conduit aux mêmes conclusions. La non-qualité urbaine a un coût, et l'objectif est bien d'optimiser un système, dans toutes ses dimensions. Car le coût réel comprend bien sûr ceux qui sont engendrés dans la durée par la ville – coûts social et économique, mais aussi coût de ses prélèvements de ressources et de ses rejets dans l'environnement. Il faut y associer, soulignons-le, les valeurs créées par la ville. Il serait dangereux de limiter l'analyse aux seuls coûts, et au périmètre précis de la ville, car son « empreinte » se fait sentir sur un périmètre aux contours multiples, selon le paramètre observé. C'est une sorte de « rendement » de la ville, consolidé, qu'il faut améliorer. On rejoint bien ainsi une des approches du développement durable, la néces-

sité de la performance. Puisqu'il faut réduire les prélèvements de ressources et les rejets dans le milieu, tout en poursuivant une forme de développement dont chaque être humain pourra profiter, il faut bien améliorer fortement le rendement de ces ressources. C'est bien une performance qu'il faut rechercher, performance humaine et technologique. On cite souvent le « facteur 4 » : multiplier par quatre les rendements, une bonne illustration des progrès à faire dans l'usage de nos ressources.

De la simplification à la prise en charge de la complexité

L'urbanisation s'est fortement accélérée au cours des dernières décennies, et la réponse apportée pour relever ce qui constituait un véritable défi a été une approche réduisant la ville à ces principales fonctions. La ville est complexe, elle est le creuset où de nombreuses valeurs se marient, et le facteur temps, la « durée », est un atout essentiel pour réussir ce mariage. La simplification a permis de répondre quantitativement à l'urgence, et c'est un grand mérite qu'il ne faut pas négliger. Elle n'a pas

su créer la ville complexe, dont les équilibres sont le fruit de négociations permanentes et d'ajustements successifs.

Les besoins d'urbanisation restent considérables. Le nombre de mal-logés, l'évolution des exigences qualitatives, les nouvelles formes de commerce, la croissance des activités économiques, constituent autant de raisons à cela. Et il faut faire vite, d'autant qu'il s'agit aussi de reprendre et de transformer des ensembles construits déjà dans l'urgence dans les années 60. Il faut donc trouver des méthodes qui permettent de faire vite tout en respectant le besoin de complexité. Une contradiction dont il faut tâcher de sortir « par le haut ».

Pour les politiques générales, l'agenda 21 constitue un projet pour un territoire, pour son développement « durable ». Leur analyse, en France au moins, montre une grande diversité, et la difficulté est grande d'en tirer une formule reproductible, et par suite améliorabile. Car disons-le tout de suite, il n'y a pas de formule-miracle pour un urbanisme durable. On peut juste espérer trouver une méthode qui s'enrichisse progressivement des retours d'expérience, une méthode qui permette de « capitaliser » du savoir-faire, et ainsi de faire chaque fois un peu mieux. Une démarche de progrès à l'échelle collective. La démarche HQE est une illustration de ce mode d'avancement. Il est bien sûr impossible de définir une fois pour toutes ce qu'est un bon bâtiment pour l'environnement, avec toutes ses composantes et sur tout le cycle de vie dudit bâtiment. On peut malgré tout se donner toutes les chances de s'en rapprocher, avec des instruments qui s'améliorent au fur et à

mesure que le nombre d'opérations réalisées avec eux augmente.

La négociation pour faire vivre les équilibres

De même pour l'urbanisme, on observe aujourd'hui beaucoup d'opérations se réclamant d'une démarche environnementale, mais chacune sur ses propres règles ou familles de règles, sans réelle capacité d'amélioration collective. La démarche HQE comporte deux éléments : une description des composants de l'environnement pour l'objet considéré, et une méthode, dérivée du management environnemental. On imagine que cette double entrée peut se décliner dans d'autres domaines que le bâtiment, sachant que la qualité urbaine se compose de deux dimensions indissociables : en premier lieu, la qualité de vie des habitants et, au-delà, l'environnement dans ses composantes générales, aux enjeux plus vastes allant de la région à la planète, de la satisfaction immédiate des besoins à la préservation des capacités de nos descendants à satisfaire aux leurs. L'équilibre entre ces deux composantes, et au sein même de chacune d'entre elles, entre leurs éléments constitutifs, ne peut être décidé dans l'absolu. Ce ne peut qu'être le résultat d'une négociation permanente qu'il convient d'organiser et de faire

vivre. Sans en apporter la garantie, cette piste semble porteuse de l'espérance d'obtenir à la fois l'efficacité dans le montage des opérations et la préservation de la complexité sans laquelle il n'y a pas de ville « durable ». ■

*Il faut faire vite,
d'autant qu'il s'agit aussi
de reprendre et de transformer
des ensembles construits
déjà dans l'urgence
dans les années 60.*



1 - Georges Cavallier aux Rencontres régionales du développement durable, Nantes, 4 et 5 mars 1999.

2 - Georges Crépey, « Fondamentaux sur les constituants de la ville et Développement durable », CGPC, 12 mai 2004

Trois questions à six personnalités...

Comment ne pas mettre en péril les grands équilibres liés à l'environnement ou à la population d'un territoire ? Quel est aujourd'hui le potentiel d'intégration et de lien social de la ville ? Quelles ambitions doit-on avoir pour demain et sur la base de quelles « valeurs » ? Six personnalités (deux élus, un haut fonctionnaire, deux universitaires et un architecte-urbaniste) ont accepté de livrer leur opinion. Voici leur regard personnel sur les trois questions que nous leur avons posées.

1 question 1 :

Partagez-vous le point de vue considérant le « développement durable » comme principale ligne de conduite en matière de conception de la ville ? Pensez-vous, au contraire, qu'il est préjudiciable à l'émergence d'une véritable culture urbaine de se focaliser sur cette seule valeur ?

2 question 2 :

Quelle est, selon vous, la place des initiatives citoyennes et des partenariats avec la société civile dans les approches actuelles de renouvellement ou de mutation urbaine ? Vous semble-t-elle suffisante pour aider à bâtir une ville plus durable ?

3 question 3 :

Si trois « valeurs » seulement devaient primer, dans le futur, dans la conception des villes, lesquelles retiendriez-vous ?

François Baroin

Depuis la fondation des villes – Troyes comme les autres depuis Augusta-Bonna – la question du développement urbain s’est toujours fondée sur des critères de durabilité vis-à-vis des générations futures. La ville, son savoir, son pouvoir et ses valeurs sont un patrimoine transmissible et il semble qu’aujourd’hui cette question ne soit pas remise en cause ni tronquée. En revanche – et c’est de cela qu’il s’agit quand on parle de développement durable – la question de la gestion durable, du maintien des équilibres urbains naturels et sociaux, mis à mal par les pressions humaines sur le système naturel, s’impose à l’aménagement urbain contemporain et à ses franges. La ville dans le développement durable est un sous-ensemble du système global. Il ne s’agit pas d’une vision réductrice ou préjudiciable à une idée de la ville, mais plutôt d’un repositionnement du système de pensée et d’approche : la reconnaissance et l’ouverture du rôle de la ville dans le monde.

Par nature, la ville, la cité est le lieu de convergence, de l’expression publique, si nous retenons l’idée des initiatives citoyennes et de leur place, il semble indéniable que leur organisation doit être un perpétuel chantier, un lieu de renouvellement permanent. La ville contemporaine prépare la ville de demain et les jeunes doivent y trouver une place particulière. Les conseils municipaux d’enfants, l’implication des collégiens en sont des points-clés, en rapport direct avec l’émergence d’une nouvelle culture urbaine durable incluant la responsabilité du bien collectif. Les acteurs ont donc une place primordiale dans la vie de la cité par les voies représentatives, au plan économique (représentation CCI, métiers...), spatial (urbanisme, concertation...) et social (conseils de quartier). La loi SRU en a d’ailleurs amélioré la portée et l’importance avec la notion de « projet d’aménagement et de développement durable ». La pratique

des affaires publiques démontre que les citoyens participent de façon relative à la vie de la cité, mais qu’ils s’impliquent fortement quand il s’agit de toucher à leur environnement immédiat. De ce point de vue et dans une perspective plus large de gestion environnementale, des avancées notables sont à reconnaître, notamment en ce qui concerne la gestion des milieux naturels en ville, l’eau, la qualité des espaces. Toutefois, la problématique du développement durable appelle à l’initiative citoyenne locale, mais aussi à la responsabilité globale (l’éco-citoyenneté), point sur lequel un chemin important reste sans doute à parcourir.

➤ *François Baroin, ancien ministre, est député-maire (UMP) de Troyes et président de la communauté de l’agglomération troyenne.*

D’une façon générale, les valeurs d’égalité, de fraternité, de responsabilité s’imposent, comme dans toute forme de vie sociale. Mais il semble qu’au regard du sujet qui nous intéresse, le dynamisme et la mixité constituent les socles des valeurs émergentes – et en particulier l’équité et la solidarité. En matière de développement, ces deux points conditionnent l’originalité et la force des entreprises humaines. La mixité s’impose comme une donnée complémentaire, car il ne peut y avoir de système urbain durable sans réelle mixité. Par rapport au développement durable, la diversité est également un leitmotiv. Si l’on croise la question du développement urbain à la problématique globale du développement durable et de la régulation environnementale, il est certain que la valeur d’équité s’impose et se lie à celle de responsabilité. Car la ville est une unité insérée dans un ensemble plus vaste, qu’elle dynamise et par lequel elle se dynamise...

// *Manifester la reconnaissance
du rôle de la ville dans le développement*

Jean-François Caron

// *Inventer la qualité urbaine, créer la surprise, imaginer le long terme...* //

1 Le développement durable, c'est d'abord partir des besoins et les analyser dans une approche transversale, intégrée et à long terme. Trois grandes dimensions – équilibre économique, équité sociale et compatibilité avec l'environnement – doivent être prises en compte. L'environnement est souvent la « partie émergée » du développement durable, ce qui est compréhensible compte tenu de l'émergence relativement récente de cet enjeu et des risques irréversibles qui y sont liés. Mais il ne faut pas exagérément privilégier la recherche de la qualité environnementale au détriment des autres questions posées par le développement durable en matière urbaine. Il faut au contraire combiner ces grandes dimensions en permanence, en particulier s'agissant du renouvellement urbain. Actuellement, on constate une certaine prise de conscience – de ce point de vue, l'approche croisée des experts, des élus et des habitants est devenue incontournable –, mais il reste à faire bien des efforts de pédagogie et de recherche de cohérence dans les décisions publiques...

2 Les initiatives citoyennes constituent naturellement un atout. L'approche participative du développement urbain fait, en apparence, perdre du temps dans la phase « amont » des projets. Mais on gagne en efficacité et en cohésion ensuite. Cette démarche comporte au moins cinq types d'avantages. Elle permet une meilleure écoute des attentes sociales et de leur expression. Elle produit une forme d'intelligence collective et davantage de pertinence sur les projets élaborés. Elle est gage d'efficacité, du fait même de la coproduction du projet par l'ensemble des acteurs. Ce faisant, l'individu peut évoluer

d'une attitude consummatrice à une posture de citoyen, alors même que l'individualisation de la société continue de produire ses effets sur la perception de l'intérêt général par les habitants. Enfin, cette approche ne remet pas en cause la décision politique, mais permet au contraire d'articuler démocratie participative et démocratie représentative, et contribue à renforcer les choix qualitatifs portés par les élus, légitimes à arbitrer.

3 J'identifie d'abord la notion de justice et d'équité. On ne peut plus fonctionner en perpétuant les mécanismes d'exclusion et en ne reconnaissant pas les habitants pour ce qu'ils sont : des acteurs de la transformation de la ville.

Il s'agit ensuite d'une valeur prospective qui intègre les contraintes du XXI^e siècle et qui permette de repenser la ville dans une perspective de développement durable qui soit volontariste, en matière de transports par exemple. Enfin, il s'agit

de rétablir ou d'inventer une certaine qualité dans les relations entre les habitants et leur environnement. Dans une région comme la miennne [le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, *Ndlr*], qui n'a pas toujours connu le meilleur et le plus durable en matière d'aménagement et de développement, il faut que nous soyons capables d'inventer de la qualité urbaine, de créer la surprise et d'imaginer un avenir original. C'est à ce prix que la ville peut et doit demeurer une valeur durable...

> Jean-François Caron est maire de Loos-en-Gohelle, commune de l'agglomération lensoise, et président du groupe Verts au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais (dont il a été vice-président au Développement durable et à l'Aménagement du territoire jusqu'à cette année).

Christian Garnier

1 Ce qui est fondamental, c'est de s'entendre sur les termes... En matière de développement durable urbain, ce qui ressort des positions, des engagements et des bases doctrinales au plan international (rapport Brundtland, sommet de Rio...) constitue un cadre incontournable. Mais en France, chacun veut avoir sa propre définition ! Pour les uns, il s'agit essentiellement de la prise en compte de l'environnement dans les projets de développement. Pour d'autres, c'est plutôt la mise en relation entre une conception de la croissance et le développement urbain. Depuis le sommet Habitat II, en 1996, et celui de Johannesburg, en 2002, il me semble que ces questions sont parfaitement posées. Les quatre « piliers » du développement durable sont clairement les dimensions sociales, économiques, environnementales et culturelles du développement. Il ne peut donc y avoir de développement durable sans changements profonds par rapport aux façons de penser et aux modes de faire antérieurs. Pour ce qui concerne plus précisément la ville et à partir du moment où l'on prend en compte cette définition large du développement durable, il n'y a pas beaucoup de thèmes qui échappent à cette problématique. Aujourd'hui, avoir envie de faire du développement durable, c'est chercher à innover tout en portant un regard critique sur le passé. Il faut dire que la crise financière des collectivités publiques y est pour beaucoup ! Mais il reste un travail considérable à réaliser en matière de pédagogie, de connaissance et d'accès à l'information, y compris dans le milieu professionnel.

2 La participation des habitants, des citoyens et de la « société civile » en général est le socle même du développement durable. Toutefois, l'insertion des initiatives citoyennes dans l'élaboration des décisions ne va pas de soi. Le « public », c'est largement une fiction ! Dans la pratique, on voit bien à quel point les groupes sociaux sont hétérogènes, que les acteurs ne sont pas tous domiciliés sur les sites où se développent les projets urbains et qu'il existe des personnes qui peuvent porter toutes sortes d'intérêts collectifs et généraux. La concertation purement locale ne peut donc répondre à toutes les questions et l'ordre des priorités peut varier selon le contexte. Il convient par conséquent d'identifier plus clairement les différentes catégories d'acteurs (individus, associations, entreprises, syndicats...) et de définir avec elles préalablement les méthodes, les règles et le phasage d'un tel processus. Faut de quoi l'on court à l'échec, comme le montre le déroulement de certains débats publics mal préparés ou mal conduits. Dans le champ des questions urbaines, la majorité des professionnels raisonne « habitants », comités de quartier, personnalités reconnues, etc. De ce fait, trop de questions importantes restent orphelines, car elles ne sont pas toujours portées par les acteurs locaux. Et il est certain que deux conditions de réussite importantes restent trop rarement réunies : la présence de médiateurs compétents, largement dégagés des contraintes locales, et l'existence de règles de jeu préalablement définies et acceptées.

➤ *Christian Garnier est professeur à l'École d'architecture de Paris-La Villette et vice-président de la fédération France Nature Environnement.*

3 Ces valeurs découlent de ce qui précède. La démarche même du développement durable, pris au sens reconnu au plan international, implique un projet de société et me semble suffisamment englobante pour répondre aux enjeux urbains d'aujourd'hui.

“ Chercher à innover en portant un regard critique sur le passé ”

Philippe Huet

“ La beauté, un facteur essentiel dans la durabilité des villes ”

1 Le développement durable, c'est conjuguer équilibre humain, développement économique et respect du patrimoine naturel, ce n'est donc pas une valeur solitaire. Ma spécialité me porte plus particulièrement à étudier les risques naturels qui menacent les villes. Ce que l'on peut indiquer dans ce domaine, c'est que les dernières décennies ne sont pas particulièrement préoccupées de la durabilité de la ville ! On doit sans cesse refaire l'urbanisme des années 60 et 70, et l'on en paie la facture au fil des inondations. C'est la négation même de la « ville durable ». On a trop souvent oublié de se poser les bonnes questions avant de construire : quelle est l'histoire des lieux et des gens, quelle est la morphologie de tel ou tel site, comment les phénomènes naturels agissent-ils, etc. Actuellement, une dynamique est en cours dans le sens d'une meilleure prise en compte du développement durable. Mais l'impulsion en est donnée par l'État, par le « haut ». Il s'agit d'une nouvelle exception française en Europe... Si l'on observe les textes votés par le Parlement depuis une vingtaine d'années (la loi de 1982 sur l'indemnisation des catastrophes naturelles, celle de 1987 sur le droit à l'information des citoyens, la loi Barnier de 1995 ou encore la loi Bachelot approuvée en 2003), on constate que

› Philippe Huet est inspecteur général de l'environnement au ministère de l'Écologie et du Développement durable.

le législateur a considéré que c'est à l'État de « dire le risque », ceci en dépit des pouvoirs conférés aux maires, notamment en matière d'urbanisme, par la décentralisation.

Ce qui en dit long sur les freins ou tout au moins les difficultés existant au plan local. Je dois ajouter que la durabilité, c'est également remettre en cause l'étalement urbain qui allonge les transports engendrés de la congestion et favorise les émissions de CO₂. Et que l'étalement urbain conduit à installer des citoyens dans des secteurs dangereux...

2 La loi Bachelot, précisément, fait obligation d'une information régulière des citoyens, (tous les deux ans en l'occurrence) en matière de risques naturels et de transparence des transactions immobilières. La perception que l'on peut avoir aujourd'hui de ce phénomène

est donc à nuancer. Globalement, le citoyen, sans doute mieux informé, prend peu à peu sa place dans ces dispositifs. Au ministère de l'Écologie, nous travaillons beaucoup avec les associations, dont la liberté de parole et les contributions sont précieuses.

Même si les intérêts privés l'emportent de temps à autre sur l'intérêt général, nourrissant quelquefois les contentieux administratifs... Mais souvent dans les quartiers, des habitants sont mobilisés sur des objectifs qui sont d'intérêt général et, même s'ils provoquent parfois des tensions avec les élus, il faut considérer cela positivement.

Pour les entreprises, c'est un peu la même chose. On rencontre « le meilleur » (l'esprit de responsabilité) et « le pire » (les grandes surfaces commerciales qui se sont implantées en zone inondable - en toute connaissance de cause ? - où le terrain y est à la fois plat et bon marché). Mais on rencontre aussi des entrepreneurs qui s'intéressent à leur environnement et sont concernés par le territoire où ils ont créé leur activité. Cette évolution me semble également positive si l'on considère les contraintes existantes et les impératifs économiques des entreprises.

Plus largement, le collègue que j'anime au sein de l'Inspection générale de l'Environnement a étudié précisément comment les « agendas 21 » permettent aux élus de mieux associer les habitants, donnant ainsi une dimension nouvelle à la démocratie participative.

3 Je répondrai davantage comme citoyen que comme fonctionnaire, autour de trois mots-clés : la sécurité, la convivialité et la beauté. Cette dernière « valeur » constitue un but essentiel si l'on souhaite aller vers une plus grande harmonie des villes avec leur environnement et avec les personnes qui y vivent. Dans le domaine de la géomorphologie, de l'histoire des sites, il me semble que les architectes et les urbanistes gagneraient à approfondir leur sensibilité et leur démarche. Car il y va de la qualité des espaces de vie que nous laisserons aux générations futures...

Ni col as Mi chel i n

1 Dans le travail que nous menons dans les villes et dans les quartiers, le développement durable apparaît comme l'un des points fondamentaux, au même titre que l'approche sociétale. Le développement durable est l'une des dimensions fortes de la culture urbaine d'aujourd'hui. Si l'on prend l'exemple des démolitions envisagées dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, nous nous basons sur une analyse prenant en compte la réalité, l'existant, et nous préconisons une planification souple, du type « plan-guide », plutôt qu'une approche trop rigide. On peut en effet déstabiliser par un urbanisme maladroit des vécus du territoire qui sont extrêmement utiles. Quand on réalise un projet, il est nécessaire d'intégrer les traces, les relations, les équilibres qui se sont constitués au fil du temps. C'est parfois plus coûteux et plus complexe, mais sûrement plus durable...

2 C'est une approche intéressante mais à double tranchant. L'expertise des habitants ou de la société civile peut être tout à fait intégrée dans la phase de conception d'un projet et dans sa réalisation. Les discussions avec les associations, par exemple, ne sont jamais inutiles. Mais, concernant la décision, il faut un maître d'ouvrage qui tienne vraiment les rênes sur la durée et qui évite la facilité du « consensus mou » obtenu par simple peur des réactions que pourraient susciter des réponses originales ou des solutions innovantes. Le dialogue est donc nécessaire mais pas suffisant pour produire du développement urbain durable. De même, dans les partenariats publics-privés, il faut rester attentif aux objectifs du programme et chercher à préserver la mixité des fonctions et la mixité sociale contre toutes les formes de pression. Là encore, le rôle du maître d'ouvrage est fondamental.

3 Les trois valeurs auxquelles je me référerai sont celles qui découlent des pratiques que j'évoquais à l'instant. C'est tout d'abord la place de la nature en ville – les corridors biologiques, les continuités vertes, les toits plantés... J'y crois parce que cette nature-là procure un vrai bien-être aux habitants et aux usagers. Nous faisons en sorte de développer cet objectif, par exemple en matière d'économies d'énergie, dans tous nos projets. C'est ensuite la mixité sociale, parce qu'historiquement c'est elle qui a produit les plus beaux quartiers des villes, où l'on a encore plaisir à vivre, à se rencontrer. Et c'est enfin l'attention particulière portée aux espaces communautaires, aux rapports fins entre espace privé et espace public, comme dans certains quartiers ou dans certaines copropriétés à Berlin ou – de moins en moins, il est vrai – à Paris. Cette fluidité entre privé et public est de plus en plus menacée, donc moins fréquente, car la tendance est à la privatisation ou à la « résidentialisation », sans que l'on mesure toujours complètement leurs conséquences sur la vie sociale. Là aussi, il faut pouvoir résister à cette évolution en proposant des solutions alternatives...

► *Nicolas Michelin est architecte-urbaniste. Son agence intervient actuellement dans l'élaboration de nombreux projets urbains (esplanade Général de Gaulle à Rennes, Metz, Rouen, Nantes...) et a réalisé également des études urbaines à l'international, notamment à Shanghai.*

“ *La nature en ville, c'est essentiel!* ”

Denise Pumain

" Accepter réellement la diversité "

Tout dépend ce qu'on entend par « développement durable ». Si l'on réduit cette notion à la seule préservation de l'environnement – même si elle a le mérite d'attirer l'attention sur la qualité de la vie urbaine au sens large –, c'est effectivement moins intéressant. Car il faut introduire une autre perspective pour un développement urbain durable. Depuis qu'elles ont émergé en tant que telles, les villes se trouvent en compétition. Elles sont devenues, en partie pour cette raison, des lieux d'innovation et de transformation de l'économie et de la société. Les systèmes de villes entraînent désormais une internationalisation des activités dans laquelle la notion de « durabilité » appelle une adaptation et un ajustement permanents, sous peine de régression et de moindre attractivité. Le développement urbain durable implique donc que l'on fasse des choix en rapport avec cette ambition des villes en matière d'attractivité, d'implantations d'entreprises et d'aménités urbaines. La valeur de la ville repose aussi sur son patrimoine industriel et tertiaire, sa capacité à exporter. Elle comprend également son capital humain, les savoirs et savoir-faire de ses habitants, leurs organisations et leurs capacités d'initiative. Enfin, les villes ont une valeur de « patrimoine symbolique », à travers l'image qu'elles réussissent à imposer dans un système de villes. Elles doivent le préserver.

La place réelle des initiatives citoyennes dans la transformation de la ville est à ma connaissance une question sur laquelle on manque de sources d'information. Il existe bien quelques dispositifs d'observation, notamment lors de la mise en place de SCOT ou autres PDU, mais ce n'est guère suffisant pour impliquer le plus grand nombre dans un projet d'ensemble, en particulier à l'échelle d'une agglomération.

Il faudrait pouvoir évaluer tout ceci d'une façon globale, ce qui ne me semble pas être le cas actuellement.

Concernant les partenariats publics-privés, le travail est plus avancé. La relation entre la recherche publique (et privée) et les entreprises, telle qu'elle se pratique par exemple dans l'agglomération grenobloise depuis un demi-siècle, est essentielle dans la pérennisation des aménagements urbains et de la compétitivité d'une ville. Toutefois, les décisions ne sont pas toujours assez coordonnées de part et d'autre. Mais on pourrait améliorer leur efficacité par un meilleur partage de l'information...

Trois valeurs sont assez complémentaires dans mon esprit. Il s'agit tout d'abord de la recherche de la cohésion sociale, grâce à une plus forte diffusion de l'information et de la connaissance, et grâce à une écoute plus attentive permettant d'avancer vers une société cognitive, plus réflexive, que l'on ne sait pas bien valoriser dans notre pays. Ensuite, c'est évidemment la capacité d'innovation, qui permet de ne pas tomber dans la routine et d'éviter les chemins déjà tracés. Enfin, c'est l'ouverture aux autres expériences urbaines en Europe et dans le monde qui, sans constituer pour autant des modèles – chacun doit inventer ses propres réponses –, fournissent aux villes des approches comparatives intéressantes. On peut mentionner, en Europe, la constitution de réserves foncières aux Pays-Bas, le fonctionnement des services sociaux en Suède ou encore l'articulation entre transport et habitat dans certaines régions urbaines allemandes... Finalement, la valeur de synthèse, c'est sans doute notre capacité à accepter réellement la diversité...

> Denise Pumain est géographe, professeure à l'Université de Paris I. Elle dirige la collection « Villes » chez Anthropos.



bibliographie

À l'occasion de chaque rencontre annuelle de la FNAU, les documentalistes du réseau mettent en valeur les travaux des agences d'urbanisme en lien avec le thème de la rencontre, cette année « les valeurs de la ville ». Cette sélection bibliographique regroupe 88 références récentes (5 maximum par agence). Elle a été élaborée par Anne NOUJARRET, documentaliste, et Martine ALIX, secrétaire de direction, de l'AUDRR (Reims) en collaboration avec les documentalistes des agences.

Les références ont été regroupées en deux grandes parties :
- coûts et formes urbaines ;
- développement et gestion des villes.

Elles sont présentées par ordre alphabétique d'agence et par date ; des mots-clés vous indiquent les grandes lignes du contenu. Pour consulter ces travaux, veuillez vous adresser aux agences concernées.

I • Coûts et formes urbaines

Agence d'Urbanisme de la Région Angevine
Observatoire habitat, observatoire foncier. Angers, Aura, 2003.- 58 p. + 20 p. AURA RES4/-3. Mot-clé : Coût de l'urbanisation.

Agence d'Urbanisme de la Région Angevine
Atlas de la mobilité. Les corridors d'enjeux pour un transport en commun en site propre dans l'agglomération angevine. Angers, Aura, 2002. — 70 p. AURA TRA3/22-27 (b). Mot-clé : Coût de développement.

Agence d'Urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine
Densités et formes urbaines dans l'agglomération bordelaise. « La ville habitée ». Complex'cité, n° 1, 01/2002.-151 p. Esp 7237. Mots-clés : Densité spatiale/Développement durable

Agence d'Urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine
Recherche d'outils pour la maîtrise de l'étalement urbain dans l'agglomération bordelaise. Rapport d'étape. Bordeaux, Aurba, 2001. - 63 p. Esp7378. Mots-clés : Densité spatiale/Coût de l'urbanisation/Développement durable

Agence d'Urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine
Renforcer l'attractivité résidentielle de la commune de Bordeaux. Éléments pour la définition d'une politique de l'habitat et la mise en place du volet habitat d'un observatoire des quartiers de Bordeaux. Bordeaux, Aurba, 2001.- 26 p. Res7057. Mots-clés : Coût de centralité/Stratégie de développement

Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest
Densités et formes urbaines dans la Communauté Urbaine de Brest. Brest, Adeupa de Brest, 2002.- 115 p. 02/140. Mot-clé : Densité spatiale

Clermont Métropole Agence d'Urbanisme et de Développement
Plan Vert du Grand Clermont. Clermont-Ferrand, Agence Clermont Métropole, 2004.- 300 p. E-6.9. Mots-clés : Coût de développement/Coût de l'urbanisation/Densité spatiale/Dépense publique/Développement durable

Clermont Métropole Agence d'Urbanisme et de Développement
Zones Pilotes Habitat – Schéma d'organisation du territoire – Pré-diagnostic habitat du Grand Clermont. Clermont-Ferrand, Agence Clermont Métropole, 2004.- 62 p. E-9.1. Mots-clés : Densité spatiale/Coût de l'urbanisation/Développement durable

Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région Flandres Dunkerque
Qualification et évaluation du coût de l'étalement urbain : application au territoire dunkerquois (« SITE MIROIR »). Dunkerque, Agur, 2003.- 28 p. AGUR 03-10. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Densité spatiale/Gestion urbaine

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
Charges de centralité liées aux équipements structurants localisés sur la ville de Grenoble. Première synthèse. Grenoble, Aurg, 1999. - 64 p. 99031-FIL-ETU-AURG-120. Mot-clé : Coût de centralité

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France/Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction/Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Le rôle du 1% dans le financement de la construction à usage locatif en 1998 et 1999. Rapport de synthèse. Paris, Laurif, 2002. — 111 p. IA 43835. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Gestion urbaine

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France/Conseil Régional d'Ile-de-France
Contribution pour une politique foncière en Ile-de-France. Paris, Laurif, 2001. — 69 p. IA 43067. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Coût de la ville

Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole/Ville de Roubaix/Roubaix Habitat/Partenord Habitat/Logiciel Groupe CMH
Quai de Marseille : d'une vill' à l'autre. Un habitat dense et durable pour Roubaix. Cahier des charges- programme, consultation. Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2001-2002.- pag. mult. 792-804. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Dépense de fonctionnement/Densité spatiale

Agence d'Urbanisme et de Développement Économique du Pays de Lorient
Habitat et formes urbaines. Lorient, Audelor, 2003.- 63 p. Mot-clé : Densité spatiale

Agence d'Urbanisme de Lyon/Plan Urbanisme Construction Architecture
Différences et inégalités territoriales, quel lien avec la mobilité ? Réalités et perceptions vues à travers la planification et les discours d'acteurs dans l'aire urbaine de Lyon. Lyon, Urbalyon, 2002. — 243 p. + ann. E-9240/A. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Coût de développement

Agence d'Urbanisme de Lyon/Observatoire Social de Lyon/Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres/Laboratoire d'Économie des Transports/Union des Transports Publics/Plan Urbanisme Construction Architecture
Mobilité et grande pauvreté. Lyon, Urbalyon, 2001.- 222 p. E-9218. Mot-clé : Coût de développement

Agence d'Urbanisme de Lyon/Institut d'Urbanisme de Lyon/Laboratoire d'Économie des Transports/Programme National de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres
Stratégies de localisation des services aux ménages et conséquences sur la mobilité dans la Région Urbaine de Lyon. Lyon, Urbalyon, 2000. — 265 p. + 122 p. + ann. E-9100. Mots-clés : Coût de développement/Développement économique de la ville

Agence d'Urbanisme de Lyon
Dossiers d'information et de prospective : territoires, villes et mode de vie : le périurbain. Lyon, Urbalyon, 1999.- doc. mult. E-8992. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Densité spatiale

Agence d'Urbanisme de Lyon/Communauté Urbaine de Lyon
Évaluation de neuf opérations d'habitat alternatif dans l'Est Lyonnais. Lyon, Urbalyon, 1999. — 179 p. E-9047. Mot-clé : Coût de l'urbanisation

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
Garlaban – Huveaune – Sainte Baume : la périurbanisation. 4 cahiers techniques. Marseille, Agam., 2004.- 47 p. + 20 p. + 37 p. + 33 p. AGM 20040101. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Densité spatiale

Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
L'urbanisation dense dans l'agglomération mulhousienne : exemple de projets récents, potentiels d'urbanisation, outils juridiques disponibles. Mulhouse, Aurm, 2001.- 24 p. 9020133. Mot-clé : Densité spatiale

Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
Urbanisation de l'agglomération mulhousienne : 1957 – 1994 – 2010 : historique/perspectives. Mulhouse, Aurm, 2000.- 72 p. 9020117. Mot-clé : Densité spatiale

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne
L'eau dans la ville. Une valorisation de la présence de l'eau dans l'agglomération nancéienne. Nancy, Aduan, 2004.- 70 p. 1195. Mots-clés : Coût de la ville/Densité spatiale/Gestion urbaine

● ● ● bibliographie

Agence d'urbanisme Oise-la-Vallée

Analyse foncière. Vallée de l'Oise. Creil, Association Oise-la-Vallée, 2003.- 49 p. + ann. OLV 0144. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Densité spatiale/Stratégie de développement/Valeur ajoutée

Agence d'urbanisme Oise-la-Vallée

Observatoire de l'habitat, des marchés du logement. Creil, Association Oise-la-Vallée, 1994-2003.- pag. mult. OLV 0002. Mots-clés : Coût de l'urbanisation/Densité spatiale/Stratégie de développement/Valeur ajoutée

Atelier Parisien d'Urbanisme

La densité, un bon outil pour connaître Paris? Paris, Apur, 2002.- 4 p. AP BROAPUI69. Mot-clé : Densité spatiale

Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Reims

Comparaison des coûts d'urbanisation entre un lotissement à Muizon et la cité-jardin de Bétheny. Reims, Audiar, 2001.- 15 p. AUR 027 ECO/2464. Mot-clé : Coût de l'urbanisation

Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Reims

Les coûts de centralité de la Ville de Reims. Reims, Audiar, 1999.- 20 p. AUR 022 ECO/2012. Mots-clés : Coût de centralité/Gestion urbaine

Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise

Diversité, densité et qualité urbaine : quels liens entre la diversité des types d'habitat, la densité d'une opération et la qualité urbaine? Sept opérations dans la communauté d'agglomération de Rennes. Rennes, Audiar, 2000.- 7 fiches de 4 p. ESP1172.

<http://www.audiar.org/urba/pdf/qualiteurbaine.pdf>
Mot-clé : Densité spatiale

Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise

Investissements des communes et du District : rétrospective 1986-1997. Rennes, Audiar, 1999.- 21 p. COLO553. Mots-clés : Coût de la ville/Coût de l'urbanisation/Dépense d'investissement/Dépense publique/Fonctionnement économique de la ville

Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise

Formation des coûts du foncier dans les lotissements communaux de l'agglomération rennaise. Rennes, Audiar, 1998.- 53 p. FONoo28. Mot-clé : Coût de l'urbanisation

Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise

La maîtrise des coûts du logement social : éléments de méthode pour le montage d'opérations expérimentales dans le District de Rennes. Rennes, Audiar, 1996.- 78 p. HABo855. Mot-clé : Coût de l'urbanisation

Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise/Centre de Recherche en Économie et Finances Appliquées de l'Université de Rennes
Les nouveaux coûts de l'urbanisation. Rennes, Audiar, 1989.- 111 p. + 256 p. + 400 p. FONoo07. Mots-clés : Coût de centralité/Coût de développement/Coût de l'urbanisation

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

Densifier la ville avec nos maisons : Une nouvelle stratégie d'urbanisme pour limiter les inconvénients de l'étalement urbain et répondre aux aspirations des habitants. Strasbourg, Adeus, 2003.- 75 p. 03 21 URB. Mot-clé : Densité spatiale

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

« Urbi et Orbi » : L'étalement urbain. Dimension des villes n° 39 et 40. Strasbourg, Adeus, 2003. — 8 p. + 8 p. 03 26 URB — 03 09 URB. Mot-clé : Densité spatiale

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

Quantification de l'étalement urbain et évaluation des surfaces d'urbanisation future sur l'aire du SCOT. Strasbourg, Adeus, 2002.- 18 p. 02 27 URB. Mot-clé : Densité spatiale

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine

Référentiel formes urbaines et densités. Toulouse, Auat, 2004. Étude en cours. Mots-clés : Densité spatiale/Gestion urbaine

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine

Outil de veille : Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération toulousaine ; consommation de l'espace. Toulouse, Auat, 2003.- 50 p. EPLA-03-06. Mots-clés : Densité spatiale/Coût de l'urbanisation/Développement économique de la ville

2 • Développement et gestion des villes

Agence d'Urbanisme de la Région Angevine/Communauté d'Agglomération du Grand Angers

PLH Programme local de l'habitat Angers-Agglomération : bilan synthétique du PLH 1997-2003. Angers, Aura, 2004.- 73 p. AURA RES5/2-1 (c). Mot-clé : Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme de la Région Angevine/Communauté d'Agglomération du Grand Angers

2015 le projet d'agglomération Angers agglomération. Angers, Aura, 2003.- 98 p. AURA ESP1/51-8 (g). Mot-clé : Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme de la Région Angevine

Diagnostic territorial. Territoire Sud-Loire de l'aire urbaine d'Angers. Angers, Aura, 2003.- 84 p. AURA ESP1/3-3. Mot-clé : Développement durable

Agence d'Urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine

Communauté urbaine de Bordeaux. Programme Local de l'Habitat. Convention d'application du PLH communautaire. Bordeaux, Aurba, 2003.- 34 p. RES 7177-1. Mot-clé : Dépense publique.

Agence d'Urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine

Grand Projet des Villes des Hauts de Garonne Bassens – Cenon – Lormont – Floirac. Diversifier l'offre résidentielle dans le cadre du programme de renouvellement urbain : un guide de programmation. Rapport de synthèse. Bordeaux, Aurba, 2003.- 70 p. Mots-clés : Stratégie de développement/Dépense publique.

Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest

L'aéroport de Brest, un outil au service du développement régional : enquêtes auprès d'entreprises de l'Ouest-Bretagne. Brest, Adeupa de Brest, 2004. — 115 p. + ann. 04/17. Mot-clé : Développement économique de la ville.

Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest

Prat Pip : quelle stratégie d'aménagement et de développement économique des zones d'activités situées autour de l'aéroport « vecteur d'image »? Brest, Adeupa de Brest, 2002.- 30 p. 02/197. Mots-clés : Développement économique de la ville/Stratégie de développement

Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Brest

La mise en place d'un observatoire de l'immobilier d'entreprise sur le pays de Brest : un outil en faveur du développement économique (rapport de stage). Brest, Adeupa de Brest, 2002. — 67 p. 02/227. Mots-clés : Développement économique de la ville/Stratégie de développement

Clermont Métropole Agence d'Urbanisme et de Développement

Charte de développement de Pays du Grand Clermont. Clermont-Ferrand, Agence Clermont Métropole, 2004.- 50 p. E-2.5. Mots-clés : Stratégie de développement/Gestion urbaine/Développement durable/Densité spatiale/Développement économique de la ville.

Clermont Métropole Agence d'Urbanisme et de Développement

Requalification des pôles de vie – Projet du Grand Clermont. Clermont-Ferrand, Agence Clermont Métropole, 2004.- 90 p. E-3.2. Mots-clés : Stratégie de développement/Développement durable/Gestion urbaine.

Clermont Métropole Agence d'Urbanisme et de Développement

Les migrations locales du Grand Clermont. Clermont-Ferrand, Agence Clermont Métropole, 2004.- 64 p. E-11.2. Mots-clés : Stratégie de développement/Gestion urbaine/Développement durable/Densité spatiale.

Clermont Métropole Agence d'Urbanisme et de Développement

République/Saint-Jean : un quartier de Clermont-Ferrand en mutation. Clermont-Ferrand, Agence Clermont Métropole, 2002.- 35 p. E-3.2. Mots-clés : Stratégie de développement/Densité spatiale/Valeur ajoutée

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise

Impacts sur l'emploi, l'habitat et les transports de l'accord ST/Philips/Motorola (Crolles II) dans le périmètre de la région urbaine grenobloise. Grenoble, Aurg, 2003.- 38 p. 12564/R-EMP2. Mot-clé : Développement économique de la ville.

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise

L'action foncière Métro sur la période 1994-2001. Analyse comparative avec la période 1997-1993 : volumes, usages, profil des biens acquis, portage, coûts. Grenoble, Aurg, 2003.- 68 p. 12550/R-FON. Mot-clé : Fonctionnement économique de la ville.

Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise

Guide méthodologique : analyser et calibrer la mutabilité des espaces urbanisés pour le renouvellement urbain à partir d'un bilan d'une expérimentation méthodologique réalisée avec la Ville de Grenoble. Grenoble, 2002.- 110 p. 12333/R-FON. Mot-clé : Fonctionnement économique de la ville.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France

Quarante (40) ans de l'IAURIF. Journée du 16 janvier 2001. Atelier 1 : maillage urbain, maillage naturel, du zonage à l'écosystème. Atelier 2 : la mobilité durable, un objectif ou une utopie? Paris, laurif, 2003.- 102 p. IA 45028. Mot-clé : Développement durable

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France

Indicateurs de desserte des transports en commun dans l'agglomération centrale. Paris, laurif, 2003.- 40 p. IA 45287. Mot-clé : Gestion urbaine.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France/Préfecture de Région Ile-de-France/Direction Régionale de l'Équipement Ile-de-France

Paris — Berlin. Comparaison des systèmes de transport. Paris, laurif, 2002. — 148 p. IA 43856. Mot-clé : Gestion urbaine.

Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole

Maisons en ville : histoire d'un projet, du concours à la réalisation. Premiers enseignements. Lille, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2004. Étude en cours. Mots-clés : Développement durable/Dépense d'investissement/Gestion urbaine.

Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole/Mons Dominique/Agence PATTOU et Associés/Bureau d'étude TRIBU

La qualité urbaine comme impératif de développement. Programme de recherche pour le PUCA, LMCU, CDC, ADEME, Région. « Renouvellement urbain et environnement – RUE 2000 », 1^{re} étape de la recherche : la transformation des tissus existants. Lille, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2003. — n.p. 933. Mots-clés : Développement durable/Coût de développement/Gestion urbaine.

Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole/GTRU

Groupe de travail sur la régénération urbaine de l'Europe du

nord-ouest : conclusions et recommandations. Rapport final. Lille, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2002. – bilingue, 76 p. (français) et 73 p. (anglais). 801. Mots-clés : Dépense publique/Développement économique de la ville/Gestion urbaine.

Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole/Bureau d'étude GAHIA/Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat/Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie/ Conseil Régional du Nord – Pas-de-Calais/Lille Métropole Communauté urbaine/D.D.E. du Nord/D.R.E. du Nord – Pas-de-Calais.

Réhabilitation HQE de maisons de ville ouvrières dans la métropole lilloise : méthode d'analyse urbaine à l'attention des collectivités et des maîtres d'ouvrage ; conseils, recommandations, propositions d'aménagements et d'extensions à destination des entreprises et des maîtres d'œuvre. Lille, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2002. – pag. mult. 807 – 808 – 809. Mots-clés : Développement durable/Dépense d'investissement/Coût de développement.

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
Euroméditerranée. Recherche d'indicateurs d'impact. La richesse créée et les investissements privés. Marseille, Agam, 2002-2004. — 45 p. AGM 20020206. Mots-clés : Développement économique de la ville/Valeur ajoutée.

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
Projet d'agglomération. Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole. Marseille, Agam, 2003. — 131 p. AGM 20031043. Mot-clé : Stratégie de développement

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
Projet centre ville. 1995-2001. Document de travail. Marseille, Agam, 2001. - 132 p. AGM 20010101. Mots-clés : Gestion urbaine/Coût de centralité.

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Marseillaise
Contrat d'Agglomération — Note économique. Marseille, Agam, 2000. - 13 p. + ann. AGM 20000323. Mot-clé : Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Messine
Observatoire de l'environnement de l'agglomération messine n° 6. Metz, Aguram, 2003. - 249 p. II E 2/7 – 4593. Mot-clé : Développement durable.

Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Messine
Observatoire de l'immobilier d'entreprise n° 12. Metz, Aguram, 2003. - 4 p. II D 2/1 – 4476. Mots-clés : Fonctionnement économique de la ville/Stratégie de développement/ Développement économique de la ville.

Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard
Les mutations immobilières dans le marché de l'habitat ancien et les dynamiques urbaines. Montbéliard, Adu, 2004. - 37 p. ADU HAB/068. Mot-clé : Gestion urbaine.

Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard
Étude d'orientation stratégique du développement économique du Pays de Montbéliard. Montbéliard, Adu, 2003. - 50 p. ADU ECO/062. Mot-clé : Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
Les formes actuelles de l'habitat et leur diffusion dans la région mulhousienne. Mulhouse, Aurm, 2003. - 66 p. 9020193. Mots-clés : Stratégie de développement/ Densité spatiale.

Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
Le positionnement de la région mulhousienne : document de travail. Mulhouse, Aurm, 2003. - 11 p. 9020167. Mot-clé : Stratégie de développement

Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne
Les espaces naturels remarquables du pays de la région mulhousienne : inventaire, analyse et devenir. Mulhouse, Aurm, 2002. - 41 p. + ann. 9020194. Mot-clé : Développement durable

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne
Citoyens des villes : Le guide des services. Nancy, Aduan., 2004. - 75 p. 1197. Mots-clés : Développement durable/ Stratégie de développement.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne
Le centre hospitalier universitaire de l'agglomération de Nancy : État des lieux et plan stratégique de redéploiement. Nancy, Aduan, 2004. - 25 p. + 60 p. 1196. Mots-clés : Gestion urbaine/Stratégie de développement/Dépense publique.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne
L'École de la Ville : les savoir-faire en partage. Nancy, Aduan, 2004. - 3 documents n.p. 1194. Mots-clés : Stratégie de développement/Valeur ajoutée.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne
Repositionnement du technopôle de Nancy-Brabois. Nancy, Aduan, 2003. - 87 p. 1165. Mots-clés : Valeur ajoutée/Stratégie de développement/Densité spatiale.

Agence d'urbanisme Oise-la-Vallée
Un grand projet de ville pour l'agglomération creilloise 2000-2006. Creil, Association Oise-la-Vallée, 2001. - pag. mult. OLV 0242. Mots-clés : Gestion urbaine/Stratégie de développement/Coût de la ville/Dépense publique.

Agence d'urbanisme Oise-la-Vallée
Centre ville de Pont-Sainte-Maxence. Opération urbaine. Diagnostic et projet. Creil, Association Oise-la-Vallée, 2001. - 81 p. OLV 0071. Mots-clés : Développement économique de la ville/Fonctionnement économique de la ville/Stratégie de développement/Coût de la ville.

Atelier Parisien d'Urbanisme
La propriété foncière et immobilière à Paris. Paris, Apur, 2003. - 33 p. BROAPU241. Mot-clé : Fonctionnement économique de la ville.

Atelier Parisien d'Urbanisme/Davezies Laurent
L'économie et l'emploi à Paris. Paris, Apur, 2002-2003. - 41 p. + 28 p. + 98 p. BROAPU152/BROAPU219/BROAPU216. Mots-clés : Fonctionnement économique de la ville/Coût de centralité.

Agence d'Urbanisme et de Développement de la Région de Reims
L'intercommunalité et le développement durable. Reims, Audrr, 1999. - 32 p + 20 p. AUR 021 COC/1916. Mot-clé : Développement durable.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise
Habitat intermédiaire dans le Scoters (Schéma de cohérence territoriale de la région de Strasbourg) : Présentation d'exemples d'habitats intermédiaires sur l'aire du SCOTERS pouvant servir d'échange d'expériences entre les élus. Strasbourg, Adeus, 2004. Étude en cours. Mot-clé : Stratégie de développement.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise
Dynamique économique dans le futur Schéma directeur de la région strasbourgeoise. Strasbourg, Adeus, 2000. - 70 p. 00 62 ECO. Mot-clé : Développement économique de la ville.

Agence d'Urbanisme de Développement et d'Aménagement de la Région Troyenne
Saint-Julien-les-Villas – Plan des Paysages. Troyes, Audart, 2004. - 140 p. AUTRE016ENV. Mots-clés : Développement durable/Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme de Développement et d'Aménagement de la Région Troyenne
Projet d'agglomération. Troyes, Audart, 2004. - 88 p. AUTRE007PLA. Mots-clés : Développement durable/ Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme de Développement et d'Aménagement de la Région Troyenne
Diagnostic territorial de l'agglomération troyenne. Troyes, Audart, 2003. - 187 p. AUTRE006PLA. Mots-clés : Développement durable/Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine
La charte de cohérence territoriale de l'aire urbaine de Toulouse. Toulouse, Auat, 2004. Étude en cours. Mots-clés : Développement durable/Stratégie de développement/Coût de développement.

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine
Diagnostic territorial de la commune de Saint-Orens de Gameville. Toulouse, Auat, 2003. - 75 p. EURB-04-01. Mots-clés : Développement durable/Stratégie de développement.

Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine
L'impact du Prêt à Taux Zéro sur l'aire urbaine de Toulouse. Toulouse, Auat, 2000. - 96 p. EHAB-00-1. Mots-clés : Dépense publique/Coût de l'urbanisation.



Une publication de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU). Ce numéro consacré au thème « Les valeurs de la ville » a été réalisé à partir de contributions d'auteurs et d'interviews.

Direction du numéro : Marcel BELLIOU, délégué général à la FNAU et Agnès CHAROUSSET, chargée de mission à la FNAU
Conseil éditorial et coordination du numéro : Pierre GRAS

La FNAU remercie les auteurs d'articles et les personnalités qui ont accepté d'être interviewées. Elle adresse également ses remerciements à toutes les personnes ayant aidé à préparer cette publication, ainsi qu'aux collaborateurs des agences membres du réseau de la FNAU.

Conception : Techni.Cités
Impression : Imprimerie des Deux-Ponts, Bresson

LES VALEURS de la VILLE

en questions

La ville rassemble aujourd'hui les trois quarts de la population française. Elle offre un cadre physique dont il est possible d'évaluer le coût, de chiffrer le prix et d'évaluer la durabilité. La ville ne se réduit pourtant pas à ces simples éléments mesurables et quantifiables... Car elle exprime aussi le système de valeurs de toute une société. Beaucoup d'observateurs découvrent aujourd'hui la gravité de la crise urbaine, dont les disparités territoriales, analysées à l'occasion de la précédente rencontre nationale des agences d'urbanisme, constituent l'un des symptômes les plus évidents.

S'interroger sur les « valeurs de la ville », comme le proposent les prochaines rencontres de la FNAU, qui auront lieu les 15 et 16 décembre 2004 à Reims, c'est aussi remettre en question et « revisiter », au regard d'objectifs de bien public et de solidarité, les stratégies et les actions de ceux qui la font et qui la vivent. Ce numéro spécial, publié avec le concours de la revue « Techni. Cités », entend contribuer à lancer et à animer le débat autour d'un ensemble de regards libres, émanant de disciplines variées, et sur un thème ouvert et d'actualité.

Il regroupe les contributions de Dominique Bidou, Victor Chomentowski, Dominique Hoorens, Hervé Huntzinger, Gérard Lemarié, Thierry Paquot, André Rossinot et Marc Wiel, ainsi que des entretiens avec François Baroin, Bruno Bourg-Broc, Jean-François Caron, Yves Chalas, Joseph Comby, Christian Devillers, Christian Garnier, Philippe Huet, Nicolas Michelin, Pierre Narring, Jean-Pierre Orfeuil, Philippe Petitprez, Guy Portmann, Denise Pumain, Vincent Renard et Jean-Louis Schneider.

