



La Fnau et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements



Le gouvernement a mis en chantier la préparation d'une nouvelle loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. Son objectif est de compléter les deux lois "fondatrices" sur l'aménagement du territoire et l'intercommunalité, récemment approuvées ou en cours d'examen par le Parlement et qui vont dessiner le futur cadre institutionnel et contractuel des politiques urbaines : création de communautés d'agglomération, contractualisation de "projets d'agglomération" dans les Contrats de Plan... Dans ce nouveau cadre, le gouvernement souhaite que la loi "Urbanisme-Habitat-Déplacements" apporte aux pouvoirs publics et aux autorités locales des outils efficaces pour :

- renforcer la mixité urbaine et sociale,
- maîtriser l'étalement urbain et favoriser le renouvellement de la ville sur elle-même,
- rendre plus cohérentes les politiques sectorielles et les démarches de planification à l'échelle des agglomérations,
- mieux associer les habitants aux politiques d'aménagement qui transforment leur cadre de vie,
- promouvoir de nouvelles formes de partenariat entre l'Etat et les collectivités locales.

La FNAU a été invitée par M. BESSON, Secrétaire d'Etat au Logement, à apporter sa contribution à la préparation de cette loi. La FNAU a constitué à cette fin plusieurs groupes de travail pour réfléchir à son contenu. En préalable à ces contributions et au moment où s'achève le débat national sur la future loi lancé par le Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, la FNAU souhaite ici rappeler quelques-uns des principes fondateurs sur lesquels devra s'appuyer le projet de loi.

UN ETAT DES LIEUX PREOCCUPANT

Le diagnostic qui peut être aujourd'hui porté sur l'évolution urbaine des agglomérations françaises a déjà fait l'objet de diverses prises de position de la FNAU.

L'"Adresse des villes et urbanistes d'Europe" faite au sommet des villes d'Istanbul (Habitat 2/juin 1996) insistait ainsi sur la relation étroite qui doit unir la planification urbaine et le développement durable.

La contribution de la FNAU aux travaux de la Commission SUEUR, reprise en juin 1998 dans le n° 0 des "Dossiers FNAU", proposait pour sa part différentes pistes d'action, institutionnelles et opérationnelles, pour relancer la politique de la ville.

Pour la FNAU, la situation actuelle des agglomérations françaises peut être caractérisée comme suit :

1 - L'évolution récente des agglomérations françaises est préoccupante. Les disparités urbaines se renforcent, les ségrégations socio-spatiales progressent et la mixité urbaine recule. De vastes territoires, qui bénéficient pourtant parfois d'une situation enviable à l'intérieur des villes tant par leur patrimoine que par leur desserte, "décrochent" et se voient peu à peu exclus, avec leurs habitants, des dynamiques de croissance qui portent les autres secteurs de l'agglomération. La cohésion sociale se dégrade.

2 - En dépit des progrès que vont apporter les lois sur l'aménagement du territoire et l'intercommunalité actuellement en cours d'examen, la décentralisation reste inachevée, tant au niveau des transferts de compétences dont devraient bénéficier les autorités d'agglomération qu'à celui plus politique, de leur légitimation démocratique. L'Etat n'a pas, de son côté, tiré au niveau de son organisation locale toutes les conséquences de la nouvelle répartition des pouvoirs et des compétences induites par la décentralisation. Il continue ainsi de contrôler la programmation territoriale des crédits logement alors que, de plus en plus, ce sont les collectivités locales qui prennent en charge les dépenses d'aide sociale ou gèrent la politique de peuplement des quartiers d'habitats sociaux.

3 - Les politiques sectorielles menées par l'Etat et les différentes collectivités territoriales manquent parfois singulièrement de cohérence et peuvent être contradictoires. Comment, par exemple, l'Etat peut-il promouvoir le "renouvellement urbain" tout en mettant en place des dispositions financières (prêts à taux zéro ou taux réduit de TVA pour les acquisitions foncières des ménages...) qui contribuent à développer la périurbanisation...? Comment, de la même manière, les autorités d'agglomération peuvent-elles mettre en œuvre une politique de valorisation de l'agglomération existante et de développement des transports en commun...si d'autres autorités développent, dans le

même temps et sans concertation, un réseau routier qui encourage l'urbanisation diffuse des espaces périurbains ?

4 - Les procédures et les mécanismes de concertation actuels ne favorisent pas la mise en place de projets globaux de développement durable qui permettraient de dépasser des logiques de guichet et leurs effets pervers bien connus (multiplication de structures paravents et course aux effets d'aubaine...).

5 - Les outils, les procédures, les dispositifs de financement actuellement en vigueur résultent d'une histoire urbaine complexe qui a produit et sédimenté, depuis plus de 30 ans, des règlements et des mesures qui avaient tous, à l'époque, leur logique et leur nécessité mais qui apparaissent aujourd'hui souvent très spécialisés, cloisonnés et rigides.

6 - Les modes anciens de développement urbain, fondés sur l'extension en terrain vierge et la spécialisation des fonctions, ont montré leurs limites. Ils ont produit l'éclatement et l'éparpillement des villes en même temps qu'ils multipliaient les besoins de déplacement. La "Ville héritée", riche de son patrimoine, de son histoire et de ses équipements en a souvent été la première victime, perdant ses habitants et se paupérisant alors que son rôle identitaire et intégrateur est essentiel et que s'accroissent ses besoins de financement liés au coût de la centralité et du renouvellement urbain.

Ce diagnostic préoccupant a été largement débattu à l'occasion de la XIX^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme qui s'est tenue à Bordeaux en décembre dernier sur le thème de la ville et des transports. Sans doute n'est-il pas inutile, à ce stade, de rappeler quelques-unes des leçons de cette Rencontre.

QUATRE PISTES DE REFLEXION

Intitulée "Ville en mouvement, stratégie urbaine et transports", la XIX^e Rencontre nationale des agences d'urbanisme a donné l'occasion de mettre en évidence les relations complexes qui unissent politique des déplacements et politique d'aménagement. Elle a aussi permis de dégager quelques pistes de réflexion qui peuvent nourrir les propositions de la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements

1 - La nécessité d'une planification urbaine à la bonne échelle

Durant les cinquante dernières années, sous l'effet conjugué de la croissance économique et démographique et de la révolution des transports, les agglomérations françaises se sont considérablement étendues. Cet "étalement urbain" était inévitable en terme quantitatif (les besoins à satisfaire étaient considérables) mais il n'était cependant pas inéluctable sous sa forme actuelle très dispersée. Il est en effet très

lié, et chacun l'a admis à Bordeaux, à une politique d'aménagement qui semble avoir renoncé à contrôler l'urbanisation des espaces périurbains, alors que pourtant le développement de l'usage de l'automobile rendait ceux-ci très accessibles. En même temps qu'elle changeait d'échelle, la ville a donc aussi changé de forme, marquée à la fois par l'intensité de la périurbanisation et l'étendue de sa dispersion.

Un enseignement doit être tiré de ce constat : c'est à l'échelle des agglomérations et de leurs zones d'influence que doivent être impérativement appréhendées et traitées les questions d'aménagement et c'est seulement aussi à cette échelle que peut être mise en œuvre une véritable politique de développement durable.

2 - L'intérêt d'un schéma de cohérence territoriale

De nombreux documents de planification existent aujourd'hui pour encadrer les politiques urbaines. Chacun d'eux possède son support réglementaire, son assise institutionnelle, son contenu technique et son périmètre de compétence... Force est cependant de constater qu'ils manquent aussi souvent singulièrement de cohérence et de transversalité. L'idée a été avancée à Bordeaux d'une sorte de "document-mère" couvrant le périmètre le plus large de la zone d'influence d'une ville (son aire urbaine), auquel devraient obligatoirement se référer tous les documents sectoriels de planification. Ce "schéma de cohérence territoriale" aurait une vocation essentiellement stratégique et son élaboration pourrait être confiée aux collectivités locales concernées, en association avec l'Etat et les autres collectivités publiques. Il aurait comme premier objectif

d'ordonner l'ensemble des politiques sectorielles et des Sdau locaux afin d'assurer la cohérence entre tous les documents qui en sont les supports : plan de déplacements urbains, programme local de l'habitat, schéma de développement commercial, plans d'occupation des sols et documents d'urbanisme locaux...

3 - Les transports en commun, outils de reconquête urbaine

Les transports en commun ne sont pas seulement un moyen de satisfaire de façon économique et écologique les besoins de déplacements dans les agglomérations mais ils sont aussi un outil exceptionnel de "reconquête" et de "requalification" urbaines. Ils permettent en effet, surtout lorsqu'ils sont en surface (ce qui est le cas de la plupart des projets actuellement à l'étude dans les agglomérations françaises), de réduire l'importance de la circulation automobile en lui disputant son assise même, c'est à dire la voie publique. Ils contribuent à améliorer souvent de façon décisive l'aménité et la beauté des lieux publics urbains tout en renforçant le confort et la sécurité de leurs usagers et en facilitant l'intégration des quartiers. Les transports en commun en site propre peuvent ainsi être tout à la fois des vecteurs

d'urbanisation maîtrisée, des créateurs de lien social, des embellisseurs de ville et des aménageurs de l'espace public...

4 - Les transports publics, ferments de solidarité intercommunale

Un dernier point a été souligné à Bordeaux : dans beaucoup de villes, la mise en place d'un réseau de transports publics en site propre a joué un rôle important pour renforcer l'intercommunalité et légitimer les autorités d'agglomération dans leurs missions d'organisation urbaine ... Un projet lourd de transport en commun dépasse presque toujours le territoire de compétence d'une seule commune. Il exige de partager un diagnostic et de se fixer des objectifs communs sur le développement futur de l'agglomération. Puissant ferment d'intercommunalité, il oblige aussi les communes de l'agglomération à dialoguer avec celles de la périphérie non desservies et à imaginer avec elles des solutions d'intermodalité ... En même temps qu'ils redonnent aux agglomérations et à leurs structures intercommunales la capacité de peser sur leur destin et d'organiser leur futur, les projets de transports en commun renforcent le sentiment d'appartenance à une même communauté de leurs habitants.

LE RÔLE DES AUTORITÉS D'AGGLOMÉRATION

Une politique urbaine ne peut se limiter à l'addition de mesures techniques, réglementaires ou financières.... Elle doit d'abord exprimer la volonté d'un avenir commun et d'un projet partagé par l'ensemble des habitants d'une agglomération. Poser aujourd'hui le problème de la ville et imaginer le contenu d'une nouvelle loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements renvoient donc inévitablement à la question du "qui fait quoi" et amènent à s'interroger sur la capacité et la légitimité des futures autorités d'agglomération à dessiner cet avenir et à mettre en œuvre ce projet. Deux écueils doivent à cet égard être évités :

Il ne peut être question de concentrer toutes les décisions d'aménagement et de développement urbain au niveau de ces structures intercommunales d'agglomération. Là comme ailleurs, le principe de subsidiarité doit s'appliquer et il est souvent plus efficace de traiter localement et à l'échelle du quartier les problèmes qui peuvent trouver leur solution à ce niveau.

Le paysage français actuel de l'intercommunalité est loin d'être un désert et de très nombreuses structures intercommunales spécialisées ou généralistes œuvrent quotidiennement à la satisfaction de tous. Il ne peut être fait table rase de tous ces groupements.

Il reste que les autorités d'agglomération ont un rôle essentiel à jouer dans plusieurs domaines clés : assurer une vision prospective de l'évolution du territoire de l'agglomération, préparer et valider un projet

partagé de développement, arrêter les grands choix d'aménagement spatial et de développement économique, programmer les budgets d'investissement correspondants... tout ce qui permet en définitive de produire du lien et de fabriquer davantage de cohérence.

La future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements devra en tenir compte.