

La Croissance de la cité dans ses limites : une volonté politique

1. Un pays peu dense qui consomme peu à peu ses espaces naturels

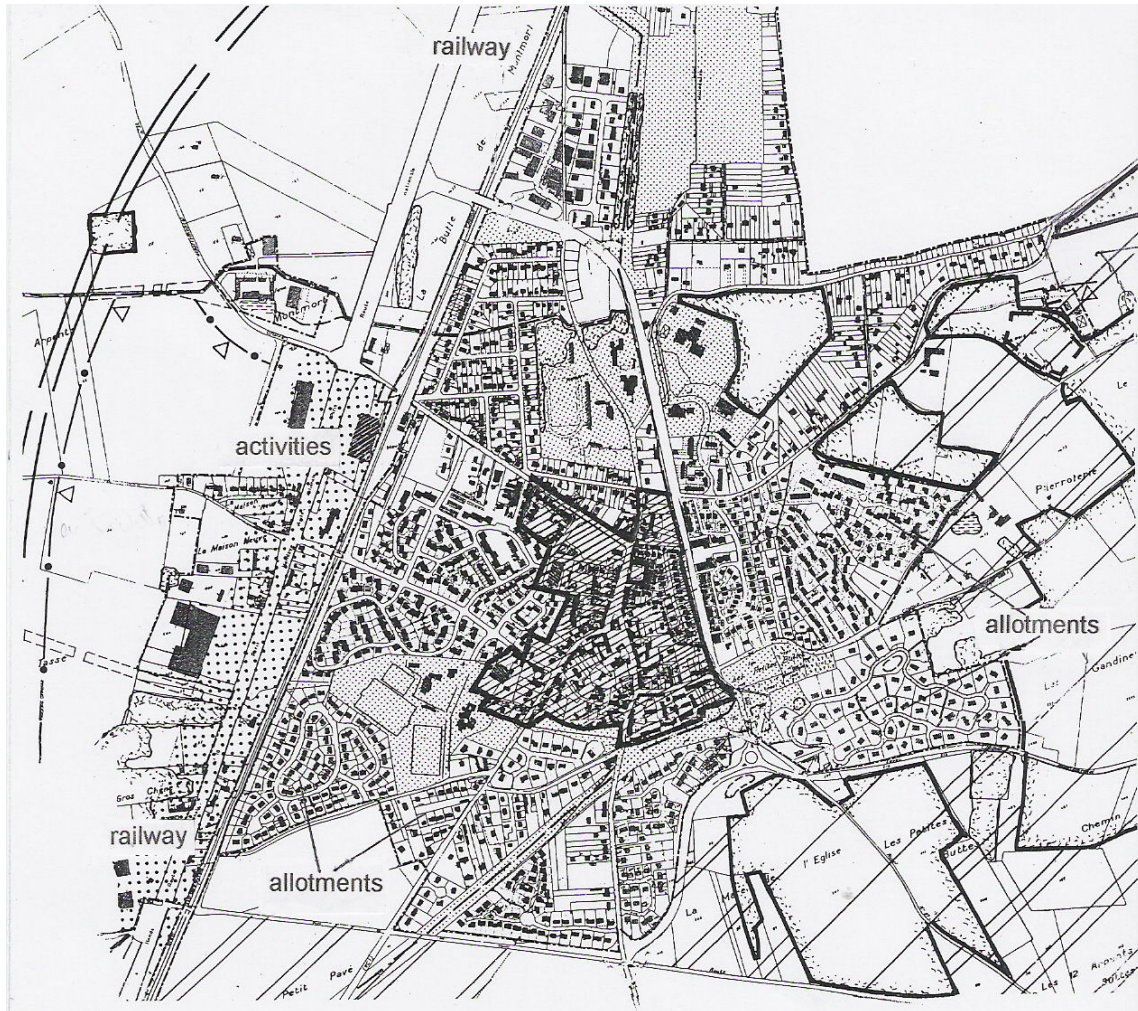
La France demeure un pays peu dense (115hab. au km²), qui a développé son urbanisation souvent sans se soucier des méfaits de l'étalement urbain. Il s'agit d'un phénomène relativement récent ; la reconstruction des années 1945-1955 avait en effet privilégié la rénovation des centres anciens (l'exemple du HAVRE avec Auguste PERRET), et la construction de grands collectifs à la porte des villes (Zones à Urbaniser en Priorité).

C'est précisément par réaction vis-à-vis de ces grands ensembles qu'est né le courant pavillonnaire, s'étalant tout au long des infrastructures, au gré de lotissements, donnant l'illusion d'une nouvelle qualité d'habitat.

Une société différente est née, dépendant des transports, de plus en plus éloignée de son lieu de travail. Des centres urbains, des cœurs de village, se sont trouvés englobés dans de nouveaux quartiers n'ayant plus guère de relation avec les anciennes structures bâties, et rendant de plus en plus difficile la gestion des équipements.

Par opposition, le tissu rural s'est appauvri : changement d'échelle des exploitations, précarité des terres en limite d'urbanisation, faciles à céder.

Le phénomène d'étalement s'inscrit dans les règles mêmes de la planification. Cela commence à l'échelle de la commune ; le Plan Local d'Urbanisme introduit des « zones aménageables à terme » permettant la création de nouveaux quartiers sans que l'on s'interroge sur la structure et la gestion de l'agglomération qui se construit peu à peu. C'est surtout l'absence de réflexion sur les formes urbaines, les modes de vie qu'elles engendrent, les conséquences sur les infrastructures et équipements.



1. L'étalement de la cité – des lotissements isolés n'ayant plus de rapport avec le centre
(Source : B. AUBERT – POS les Essarts-le-Roi, 2001)

2. Une planification régionale peu capable d'agir sur les disparités

Des éléments régulateurs vont cependant jouer ; ce sont notamment :

- le Schéma de Cohérence Territoriale qui définit la protection des grandes continuités de sites agricoles et naturels et oriente les développements urbains,
- le Parc Naturel Régional qui impose le respect de l'identité des villes et villages et ouvre un débat sur leur requalification, avant toute extension.

Des disparités naissent ; c'est le cas de l'Île de France, entre des groupements de communes riches développant emploi et habitat, et d'autres sans ressources couvertes de friches, incapables de se restructurer. Autonomie des communes, absence de gouvernance au niveau régional, ne permettent plus de rétablir l'équilibre. Comment susciter une prise de conscience et limiter l'étalement ?

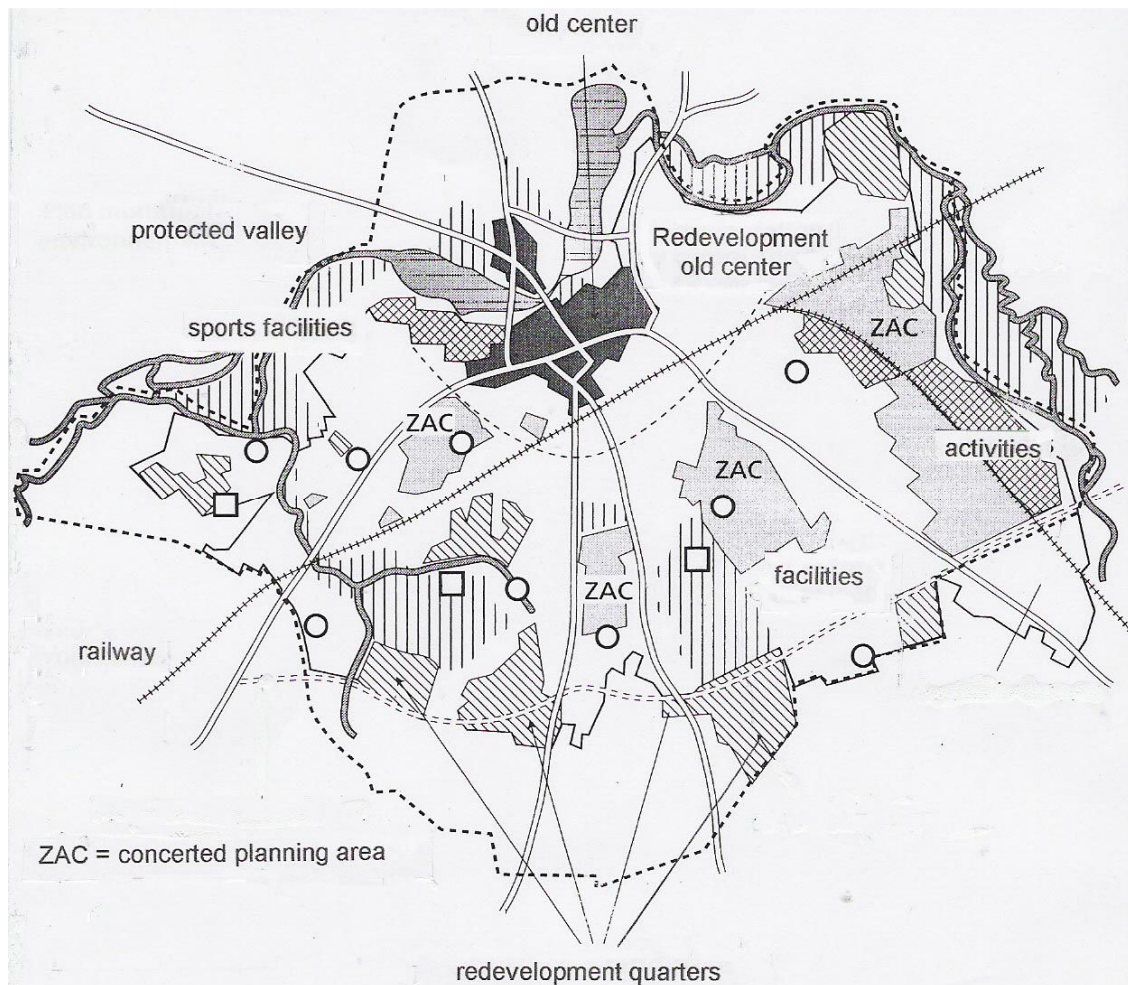
3. Un nouveau regard sur l'évolution du développement urbain

Plusieurs obligations mettent en cause ce développement sur une échelle de temps qui dépasse celle de l'urbanisme réglementaire :

- la recherche d'un meilleur équilibre de gestion des infrastructures et équipements, en mettant en cause de trop faibles densités d'occupation des sols et en intégrant la politique des déplacements.
- la mise en valeur d'une forme urbaine et la recherche d'une variété de densités d'habitat, génératrices de vie et d'échange ; cela en étroite liaison avec un tissu bâti hérité du passé, avec son patrimoine, ses lieux de rassemblement, tout ce qui révèle son identité.

Tout incite à limiter les développements et à jouer l'avenir dans les périmètres déjà tracés ; de nombreuses possibilités sont offertes :

- la régénération de tissus insuffisamment occupés, au profit d'une densité d'occupation en parfaite cohérence avec les structures anciennes ;
- la prise en compte de friches, notamment celles héritées d'anciennes activités,
- le renouveau des centres anciens où beaucoup de logements sont insalubres, malgré l'apparence trompeuse des façades.



2. La ville reconquise dans ses propres limites

(Source: M. CAILLAUD, B. AUBERT, *Les projets d'urbanisme en 80 questions*, Le Moniteur, Paris, 2007)

Les potentialités sont importantes. Telle cette petite ville de la vallée de la SEINE, comptant 9000 habitants, dont l'évolution a atteint les limites du site : un potentiel de 250 logements sans confort, voir abandonnés, se révèle dans le centre ancien.

4. Des conditions d'aménagement exigeantes qui imposent une démarche

C'est d'abord la maîtrise du foncier, en préconisant une politique de préemption au profit de la communauté, ce qui nécessite des ressources, des aides, que n'ont pas toutes les communes.

C'est aussi l'action d'organismes qui engagent des actions de réhabilitation de l'habitat (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat). L'exemple d'une commune de la banlieue parisienne est révélateur du travail à engager dans une même rue :

- résorption d'habitat insalubre au profit de maisons de ville et de logements sociaux (OPAC de PARIS),
- reprise de copropriétés dégradées avec de multiples aides (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, Région, Département, Ville...),
- îlot d'une ancienne usine recevant des logements et des espaces verts (Ville).

L'aménagement d'un secteur peut rentrer dans le cadre d'une Zone d'Aménagement Concerté. Cette zone définit l'organisation du quartier en prenant en charge les espaces et ouvrages publics, ainsi que les éléments de mise en valeur et de protection de l'environnement. L'initiative de la création appartient à une personne publique.

5. Une vision d'aménagement à long terme au-delà des plans réglementaires.

L'addition d'opérations d'amélioration de l'habitat, d'aménagement de friches, de mise en valeur de centres anciens, ne constitue pas une politique d'aménagement cohérente dans l'espace et dans le temps.

Une approche d'ensemble est nécessaire, organisant l'espace bâti volontairement contenu dans ses limites, situant les différents types d'habitat, les activités, les équipements, mais également le réseau des espaces publics et cheminements, à ne pas confondre avec la banale voirie.

L'occasion est donnée par le nouveau Plan Local d'Urbanisme, avec l'image du Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Au-delà des principes réglementaires, l'objet est bien d'observer la vie de ceux qui utilisent la ville. L'aménagement réglementaire se soucie peu en effet des conditions d'utilisation du sol, et néglige la vie qui s'en dégage ainsi que les espaces mis en cause ; une vision à long terme est nécessaire, au-delà d'une simple programmation et d'un raisonnement économique.

6. Face à d'importants besoins, la nécessité d'une volonté politique

Les besoins de développement, notamment en matière d'habitat, sont de plus en plus importants. Faut-il pour autant étaler la ville hors de ses limites ? La question se pose avec acuité en Ile de France : besoin à terme de 200 000 logements, soit l'équivalent d'une petite métropole. Au-delà des Villes Nouvelles, faut-il créer de nouveaux pôles, ou bien résoudre le problème du développement par de fortes densités (les tours) ?

L'examen de nombreuses cités, par exemple celles du Nord de PARIS, révèle d'importantes possibilités.

Comment les mettre en œuvre ?

Il faut d'abord une volonté politique, des moyens financiers et techniques pour :

- éviter l'éparpillement de petites opérations, au profit d'un plan d'ensemble assorti d'un plan financier ;
- rechercher dans une vision à long terme l'équilibre de la commune, notamment, sur le plan de la gestion de l'eau, de l'énergie, du traitement des sols,
- créer un mode de gouvernance capable de décider à une vaste échelle.

7. L'insuffisance du périmètre communal pour une organisation à long terme

On peut s'interroger sur les possibilités réelles d'une commune de trouver à l'intérieur de ses limites les ressources nécessaires à long terme. En France, les périmètres de communes, faisant partie des grandes agglomérations, sont limités, ce qui crée beaucoup de disparités. Les « communautés de communes » ont joué sur les ressources économiques (taxe professionnelle) et les services, mais bien peu sur l'aménagement.

Il faut cependant imaginer des secteurs d'étude dépassant l'échelle de la commune, capables d'inventorier tous les espaces utiles et de trouver les moyens de les réaménager (importance des ressources de la Région). Les études récentes du Grand Paris montrent que le repli sur soi-même, l'oubli des disparités de ressources, un aménagement réduit à de simples visions architecturales, vont à l'encontre d'un renouvellement de la Ville sur elle-même.

Un échange d'expériences est à engager avec d'autres nations ; c'est le cas de l'Europe du Nord qui suscite en France beaucoup de réflexions.

8. Le legs aux générations futures d'une forme de vie urbaine économe de ses limites.

Une réflexion s'impose, fil directeur de toute décision d'aménagement ; au départ, le choix d'une densité dépassant celle de l'habitat individuel est primordial. Récemment, des tours d'habitation ont été démolies au profit de lotissements, au mépris de l'espace ainsi récupéré. De longue date, des études ont montré l'économie d'espace que procurent les moyennes densités (R+3 / R+4), compte tenu des dessertes, services et équipements.

De nouveaux mode de vie sont engendrés, sans doute proches de ceux de la ville ainsi reconstituée, dans ses propres limites.

Dans les dix ans qui viennent, l'urgence est de reconstituer la ville dans son périmètre bâti, en la revalorisant, ce qui suppose des moyens, mais surtout un changement d'attitude. Beaucoup d' « outils » sont mis à disposition, mais il manque une volonté ainsi qu'une vision d'ensemble.

9. Un plan de développement mettant en cause de nouvelles politiques régionales et locales

Plusieurs démarches sont à envisager : d'abord sur le plan du concept, une étude comparative des choix d'aménagement et surtout de densité effectués dans plusieurs villes, dépassant le cadre français ; cela concerne :

- la reprise fine de tissus urbains dégradés ; l'équilibre financier n'exige-t-il pas une reconstruction, hors des contraintes issues du patrimoine ?
- comment dépasser le régime réglementaire de la Zone d'Aménagement Concerté, en introduisant des éléments de composition dans la continuité de son environnement ?

Un cadre de réflexion d'ordre supérieur s'impose aux velléités.

La part de décision qui appartient à l'autorité locale est sans doute insuffisante : l'effet des autorisations d'aménagement se limite souvent au respect du règlement financier. Il faut, au-delà de l'aspect réglementaire, envisager un véritable plan d'aménagement, prenant en charge le programme de toutes les opérations à venir. L'exemple d'une petite ville de la région Ile de France montre comment mettre en avant ces actions.

10. Le rôle du partenariat entre organismes publics et privés

Un partenariat s'engage :

- d'abord au niveau régional et départemental, sous la forme de contrats qui regroupent tous les aménagements d'un secteur : le bâti, mais aussi le traitement des espaces urbains et des voies d'accès,
- puis, entre la commune et le privé ; la commune s'engage, en fonction d'un programme donné, à réaliser tout ou partie des infrastructures ; cette forme de coopération intéresse les opérations de renouvellement urbain, une société d'économie mixte locale prenant en charge le pilotage.

Dans le contexte actuel de décentralisation, le partenariat privé est indispensable ; il faut cependant :

- introduire des obligations dans le cadre de conventions,
- définir un plan directeur d'aménagement, annexé aux documents réglementaires,
- exercer un contrôle strict des conditions financières de réalisation,
- faire une évaluation, par exemple annuelle, des résultats obtenus.

On peut considérer, dans ce nouveau contexte, que le schéma d'aménagement de la ville comporte plusieurs plans directeurs, ce qui permet de connaître la physionomie à terme de l'ensemble des projets et surtout d'en surveiller l'évolution.

11. L'association des communes dans une action solidaire

Toutes les démarches citées ne doivent pas être entreprises isolément.

Dans une unité géographique, telle qu'une vallée, mais aussi dans une grande agglomération, diverses communes connaissent le même problème de développement, résolues à ne pas dépasser les limites d'urbanisation ; les conditions sont très diverses :

- appartenant à un grand site naturel, ce qui impose systématiquement une recherche de toutes les possibilités internes de développement, avec souvent une forte récupération de bâtiments anciennement ruraux ;
- appartenance à une agglomération, dans laquelle se dessine un réseau d'espaces naturels ; la politique de reprise des tissus anciens dégradés est ici obligatoire : c'est par exemple le cas de la région Nord de l'Ile de France où de grands espaces anciennement industriels peuvent être récupérés au profit d'une nouvelle organisation ; là encore la solidarité, le partage des pratiques et des ressources sont indispensables ; l'étude des plans d'aménagement réglementaires est l'occasion de ce partage.

12. Des limites s'imposent entre la Ville et les espaces qui l'entourent – l'intérêt d'une nouvelle démarche d'aménagement

Actuellement, la législation impose des règles, fixant des limites aux zones agricoles et naturelles, et introduisant de nombreux développements sous forme de zones urbanisables à terme. Au mépris de toute protection, les limites peuvent sans cesse évoluer. Une nouvelle démarche s'impose ; on ne peut plus raisonner en terme de valeur de production agricole, sauf pour les petites communes. Des limites de site se dessinent :

- gestion de l'eau, protection des risques, état des sous-sol...mais également valeurs de paysage, formant de grandes continuités hors de la zone urbaine,

- passage de grandes infrastructures qui sillonnent le territoire, respect de contraintes imposant des marges de protection.

Vouloir s'en affranchir coûte très cher à la communauté et la déstabilise.

Pourquoi ne pas reporter l'effort sur une politique de remise en ordre et de meilleure utilisation de l'espace, au service de la croissance. La démarche, les modes d'action, sont bien établis : il faut une volonté et une longue expérience, en dépassant l'échelle de la commune.

Il faut surtout s'interroger sur les modes de vie, les échanges que nous voulons faire renaître. Aucun règlement ne s'en préoccupe. C'est à coup sûr un chapitre nouveau de l'aménagement qui s'ouvre, marquant une pose, sinon un arrêt, dans l'incessante et inutile conquête de l'espace.

Professeur Bernard AUBERT
Urbaniste D.I.U.U.P.
Paris, France