



INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE
15, rue Falguière
75740 PARIS CEDEX 15

AMENAGEMENT ET PROJET URBAIN

Coordination : Michel Micheau, Bernard Coloos, Vincent Renard, Marc Sauvez et Thierry Vilmin
Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP)
Institut d'études politiques de Paris
Cycle supérieur de spécialisation en aménagement et urbanisme
27, rue Saint Guillaume
75007 PARIS

Cet ouvrage est le fruit d'un travail collectif engagé à l'initiative de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France (IAURIF) dirigé par Hervé Gay.

Le projet a été piloté par Gérard Lacoste (Directeur Général Adjoint) assisté de Brigitte Guigou.

Il a mobilisé cinq équipes universitaires (laboratoires de recherches et instituts d'urbanisme) autour des thèmes suivants :

1. La société urbaine au XXI^e siècle

Coordination : Alain Bourdin, François Ascher et Gérard Baudin
Institut Français d'Urbanisme (IFU)
4 rue Nobel – Cité Descartes
77420 CHAMPS SUR MARNE

2. Les échelles dans la ville : mobilité, mixité et choix résidentiels

Coordination : Jean Claude Driant, Marie-Pierre Lefevre et Jean-Pierre Orfeuill
Laboratoire de l'Économie et des Institutions Locales (CEIL)
IUP Université Paris XII
94010 CRETEIL

3. Ville, performance économique et développement durable

Coordination : Catherine Carré et Gabriel Dupuy
Université Paris 1 CRIA
191 rue Saint Jacques
75005 PARIS

4. Aménagement et projet urbain

5. Développement, action publique et régulation

Coordination : Jean-Marc Offner, Christian Lefevre et Olivier Coutard
Laboratoire LATTIS
École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC)
6-8, avenue Blaise Pascal
77455 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

la réalisation matérielle de ce cédérom a été effectuée par :

- Monique Chevrier – Mise en forme des textes
- Agnès Charles – conception graphique
- Cédric Lavallart et Jean Frédéric Lassara – développement et appui informatique

Avant-propos

Le schéma directeur de la Région Ile de France, qui trace aujourd'hui les grandes lignes de l'aménagement régional, tel qu'il a été pensé par ses initiateurs, est en vigueur depuis bientôt 10 ans.

La Région Ile de France, qui depuis l'adoption de la loi du 4 février 1995 est en charge de l'élaboration et de la révision de ce document, a chargé l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France) de dresser un bilan de ces 10 ans de mise en œuvre et de mettre en débat les évolutions constatées, qu'elles soient imputables au SDRIF lui-même ou au changement de contexte dans lequel celui-ci a pris sa place.

Une telle tâche ne pouvait bien entendu se conduire sans associer à sa démarche la multiplicité des acteurs qui contribuent tous les jours à l'aménagement régional, ni sans prendre en compte les éclairages de tous ceux qui étudient notre métropole, la compare aux autres grandes villes, cherchent à imaginer les perspectives ouvertes par les mutations décelées.

La réflexion autour du devenir de la métropole francilienne, de ses évolutions multiples, des nouvelles régulations à inventer, nous a donc conduits à nous rapprocher du monde de la recherche et l'interroger :

Quels enseignements majeurs les travaux récents apportent-ils à la compréhension des transformations de la société urbaine et de la société francilienne ? Quelles sont les idées communément admises et sur lesquelles s'appuient discours et action des pouvoirs publics, remises en cause par ces travaux ? Quelles perspectives novatrices tracent-ils, quelles mutations profondes laissent-ils augurer ?

Le travail s'est organisé autour de 5 thématiques, le pilotage de chacune étant confiée à une équipe universitaire.

La société urbaine du 21^e siècle (Thème 1)

Les échelles de la ville : mobilités, mixité et choix résidentiels (Thème 2)

Ville, performance économique et développement durable (Thème 3)

Aménagement et projet urbain (Thème 4)

Développement, action publique et régulation (Thème 5)

Chaque laboratoire en charge d'un thème devait ainsi :

- procéder à l'identification des travaux majeurs, français ou étrangers ;
- organiser sur cette sélection, prélude à une synthèse écrite, un débat ouvert aux milieux de la recherche permettant de discuter ces choix et éventuellement de compléter la liste ;
- produire un rapport final faisant ressortir de façon pédagogique pour les travaux les plus marquants leur apport vis à vis des nouveaux enjeux du développement urbain, la remise en cause d'idées acquises ou leur dimension prospective.

Les contributions présentées ici émanent de personnes occupant des positions diverses : enseignants observant l'Ile de France et ses mutations et les replaçant en perspective par rapport aux grandes évolutions historiques et à l'analyse communément admise des processus d'évolution de la ville ; chercheurs attachés à déceler les fils conducteurs parmi les évolutions multiples et apparemment désordonnées, voire contradictoires auxquelles nous assistons, et s'efforçant d'en dégager de nouvelles lectures éclairantes ; praticiens œuvrant auprès des décideurs pour jeter un pont entre ces données, indices de nouveaux comportements, d'un nouveau contexte en construction et décideurs, acteurs publics et privés, qui produisent et transforment la ville.

Tous nous apportent des regards originaux, décalés, s'efforcent de « donner un sens » à ce foisonnement d'informations, de données et de points de vue. Les questions qui leur étaient posées sont vastes ; les réponses sont à l'échelle de ces questionnements. Près de 700 pages dont les dernières toutes récentes, regroupées dans cinq « rapports ».

Il est trop tôt pour dresser une synthèse de toutes ces contributions. En même temps, c'est maintenant que le débat s'engage. Il nous a donc semblé opportun et fécond de faire connaître ces travaux sans retard. C'est l'ambition de ce premier cédérom qui sera suivi dans quelques mois d'un second, qui offrira lui une vision plus synthétique de ces apports ainsi que des « lectures diagonales » de ces volumineux travaux autour des principales questions débattues dans les forums organisés par l'IAURIF entre juin et novembre 2003.

Nous adressons nos chaleureux remerciements à tous les contributeurs qui ont nourri cette publication, les auteurs des textes reproduits ci-après, mais aussi tous ceux qui ont accepté de débattre au cours des six derniers mois dans les nombreux séminaires qui ont permis de construire ces synthèses, bien sûr perfectibles, mais déjà très riches d'enseignements.

Gérard LACOSTE

SOMMAIRE

Marchés fonciers et immobiliers : Quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur? 9

BERNARD COLOOS ET VINCENT RENARD

1. Les marchés fonciers	13
1.1 L'information	13
1.2 Y a-t-il pénurie foncière ?	14
1.3 De l'offre foncière à la production foncière	16
1.4 Une vraie question : le risque juridique	16
1.5 "Application" du Schéma Directeur	17
1.6 Attractivité de la Région Ile de France	18
1.7 Création d'une agence de régulation des marchés fonciers et immobiliers	18
2. Les marchés immobiliers	19
2.1 Amélioration des conditions de logement et spécificité de l'Ile-de-France	19
2.2 Persistance des besoins en logement	20
2.3 La question émergente du renouvellement urbain	22
2.4 Cyclicité, financement et effets connexes	25
2.5 Les cycles de l'investissement en immobilier d'entreprise	27

ÉTALEMENT URBAIN ET DENSITÉ : ÉTAT (PROVISOIRE) DU DÉBAT 29

MICHEL MICHEAU

1. La question de la densité en France et à l'étranger, quelques aspects des débats	31
1.1 Le débat français : un débat idéologique permanent ?	31
1.2 Le questionnement belge : une démonstration convaincante ?	33
1.3 L'approche anglaise : un plaidoyer pour la ville compacte aux effets incertains	35
1.4 L'approche américaine : Urban Sprawl, New Urbanism et pragmatisme	38
1.5 Quelques approches scandinaves	40
2. La densité en France, concepts, outils et perspectives	42
2.1 Plaidoyer pour un meilleur usage des concepts	42
2.2 Développement durable et densité : les acquis d'un programme de recherches	44
2.3 Le mouvement périurbain en Île-de-France : le "début de la fin" ?	46
2.4 Le renouvellement urbain et la densité : des liens évidents ?	48
2.5 Densité et loi SRU : un nettoyage réglementaire pour ne pas dissuader un renforcement des densités	49
3. La densité et la recherche de nouvelles démarches de planification en Ile-de-France	51
3.1 Améliorer et diffuser les connaissances sur les questions des densités	52
3.2 Adopter un mode de raisonnement privilégiant les questions du développement durable	53
3.3 Interroger la complémentarité des formes denses et moins denses	54
3.4 Peut-on limiter la diffusion des faibles densités ?	56

LES LOGIQUES DES COMMUNES PÉRIURBAINES ET LA CONSOMMATION 59
THIERRY VILMIN

1. Les logiques des communes	61
1.1 Les logiques foncières	61
1.2 Les logiques sociodémographiques	62
1.3 Les logiques financières	63
1.4 Les logiques d'équipement	64
1.5 Les logiques de restructuration urbaine	64
1.6 La combinaison des logiques	64
2. La régulation du développement par les communes	65
3. Les rapports avec les acteurs	65
4. Les outils de la régulation	66
4.1 Les documents d'urbanisme	66
4.2 Les instruments fonciers et la régulation du marché des terrains	67
4.3 Les instruments financiers	67
5. Les conséquences sur la forme de l'urbanisation	68
6. L'impact des schémas directeurs	69
7. Les pistes de solutions	70
8. Liste des travaux utilisés	71

**FAISABILITÉ DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ET DIVERSITÉ DES SITUATIONS TERRITORIALES
EN RÉGION ÎLE DE FRANCE** 73

MARC SAUVEZ

Résumé	75
Introduction	76
1. Revisiter les planifications antérieures et leur débouché opérationnel	78
2. Description de quelques mécanismes à l'œuvre dans les tissus urbains	82
2.1 La région comme système	82
2.2 La balkanisation politique	84
2.3 Les « externalités »	84
2.4 La densité	87
2.5 Le social	87
2.6 L'activité économique	88
2.7 Les « bobos »	89

3. Hypothèses par zone	90
3.1 Gentrification des centres	91
3.2 Espaces de renouvellement actif	91
3.3 La périphérie	93
3.4 Après la périphérie...	93
3.5 Les Grands Ensembles	94
3.6 Les quartiers en déclin	95
4. Les opérations	96
4.1 En zone centrale figée	97
4.2 Les quartiers à forte valorisation	98
4.3 Les tissus pavillonnaires existants	98
4.4 Les opérations d'extension urbaine	97
4.5 Les zones sans marchés	100
4.6 Les grands ensembles	104
5. Le rôle de la Région	105
5.1 Le temps de l'observation et de la stratégie	105
5.2 Choix des modes d'intervention	106
5.3 Evaluer	107
ANNEXES	109

Annexe 1 : Coût de l'étalement urbain

Annexe 2 : Acquisitions foncières publiques préalables

Annexe 3 : Inventer le Grand Aménagement

**Marchés fonciers et immobiliers :
Quels outils pour la stratégie de mise en
œuvre du Schéma Directeur?**

Vincent Renard et Bernard Coloos

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

Cette note a pour premier objet de proposer une réflexion sur l' instrumentation adéquate pour la mise en œuvre du Schéma Directeur qui devra être préparé dans les mois (années?) qui viennent. Les années écoulées, depuis l'approbation du SDRIF en 1994 ont mis en évidence un certain nombre d'inadéquations et de dysfonctionnements qui conduisent à mettre en question l'efficacité même de l'outil. Le point principal qui retient ici notre attention est celui de l'articulation de l'objet "schéma directeur" avec le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers.

Le fonctionnement des marchés immobiliers européens, voire de l'OCDE, qu'il s'agisse de logement ou de non résidentiel, se trouve largement affecté par quelques grandes tendances de fond (cyclicité des marchés, ouverture des marchés, banalisation des acteurs et des financements, optimisation par les prêteurs des risques, développement de l'accession à la propriété). Cette liste non limitative serait tronquée sans référence à l'imbrication étroite entre cycle économique et cycle immobilier. Pour autant, il convient de noter que les contextes nationaux gardent toute leur importance. Si convergence il y a, elle ne signifie en rien identité des situations et des évolutions nationales. L'observation des prix sur les années 90 et plus particulièrement sur les cinq ou six dernières années souligne les divergences de situation très nettes entre, par exemple, la France, le Royaume-Uni et l'Espagne¹. Les pratiques fort diverses en matière d'organisation des pouvoirs territoriaux constituent une autre illustration de ce contexte.

Forts de ces constats, d'un point de vue prospectif, deux aspects méritent d'être mentionnés.

1. Les politiques urbaines se caractérisent de plus en plus pour l'avenir non plus tant par les moyens affectés que par les conditions de mise en œuvre. Le débat dans notre pays se focalise de ce point de vue sur la question du partenariat public-privé. C'est à l'évidence une vraie question mais qui appelle explicitation. Dans tous les pays, le partenariat existe. Ce fait ne suffit pas à éclairer les spécificités. Le vrai clivage renvoie plutôt au partage public-privé. Dans certains cas, le maire aura toute la responsabilité (ex : Allemagne). Dans l'autre, le privé prend la totalité de l'opération en mains (gate community). Dans notre pays, le curseur se déplace du fait des exigences européennes de mise en concurrence. Mais si le droit européen joue un rôle croissant dans un certain nombre de domaines, en particulier celui de l'environnement, les mécanismes d'aménagement gardent une très forte spécificité dans les différents pays européens, à la fois sur les responsabilités du secteur public et du secteur privé, et les mécanismes de décision qui sont mis en œuvre. Concernant précisément les aspects du partenariat entre le secteur public et le secteur privé, il faut garder à l'esprit que, si une part de négociation existe toujours dans le montage d'une opération, le partage entre la responsabilité des collectivités publiques et celle des acteurs privés est **très** différente d'un pays à l'autre, entre l'Allemagne et la France, entre la Suède et l'Espagne etc. Par contre, tous posent clairement la question du partage entre ce qui est service public et ce qui doit faire l'objet de mise en concurrence, partage sur lequel nous reviendrons.
2. Le monde de l'urbanisme a affectionné pendant longtemps les modèles. Avec le développement durable par exemple, le concept de ville compacte avec une urbanisation maîtrisée qualifié de modèle rhénan en opposition au modèle nord-américain de ville éclatée constitue une référence obligatoire². Or la réalité des marchés et des expériences se révèle souvent décevante.

¹ Conjoncture BNP Paribas Janvier 2003 n°1 et Lettre économique de la CDC Décembre 2002 n° 165. Hausse de prix de l'immobilier dans plusieurs pays européens : attention danger ?

² Cf. note Ville et développement durable « Le modèle rhénan semble aujourd'hui glisser d'un polycentrisme traditionnel à un polycentrisme de réseau. Ce nouveau modèle d'organisation spatiale s'est imposé nécessairement dans certaines villes d'Allemagne, des Pays-Bas, d'Autriche ou de Suisse qui ont tenté de contenir leur développement urbain et périurbain et de favoriser la compacité. Pour les villes européennes comme celles du Royaume-Uni, de la France ou de l'Espagne, qui

**Marchés fonciers et immobiliers :
quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?**

Un aspect particulier a trait à la question de l'offre foncière, dans une situation dans laquelle de nombreux acteurs de l'immobilier déplorent la "pénurie foncière", source de hausse des prix, mais dont on a du mal à identifier les origines et les mécanismes, et par voie de conséquence les remèdes à y appliquer. Dans le cadre du problème qui est posé, la question est donc de réfléchir au rôle que pourrait jouer le Schéma Directeur dans une politique d'ensemble d' offre foncière adéquate par rapport aux marchés immobiliers.

Il est clair que ce n'est pas le seul objet " Schéma Directeur" qui peut être générateur de cette offre foncière et réguler l'ensemble des marchés, mais il mérite que l'on s' interroge sur les carences actuelles du système foncier qui conduisent à cette inadéquation, et les conditions dans lesquelles le SD pourrait contribuer à résoudre le problème.

Ces remarques seront faites en gardant à l'esprit l'objectif d'attractivité de la région, en soulignant comment cet objectif peut être compatible ou non avec d'autres objectifs généralement retenus, en particulier ceux de mixité sociale et de renouvellement urbain.

éprouvent des difficultés à maîtriser l'espace urbain, ce modèle peut constituer un objectif à atteindre ».

1. LES MARCHÉS FONCIERS

1.1 L'information

Un premier commentaire utile a trait à l'information disponible sur le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers.

Des avancées significatives sont en cours, stimulées par les activités de l'Observatoire Régional du Foncier, qui met actuellement au point un tableau de bord du foncier, rassemblant tant les travaux effectués au sein de l'administration (DREIF) et l'IAURIF que par différents milieux professionnels, en particulier les notaires, les promoteurs et les lotisseurs. Il reste pourtant une carence très significative en matière de connaissance du foncier, tant dans le système d'information développé par les notaires (CD BIEN, site Intranet en cours de gestation), pour lequel les caractéristiques du terrain ne sont en général pas renseignées, que par la trop lente informatisation des Conservations des Hypothèques du Ministère des Finances. Des travaux d'enquête sur les ZAC, sur la construction de maisons individuelles ou l'observation des données issues de l'exercice du droit de préemption apportent certes des éléments d'information, mais elle reste limitée, décalée dans le temps et difficile à interpréter.

Il est actuellement très difficile de donner des indications significatives et à jour sur le montant des charges foncières, ventilé par département, commune, type d'opération, etc. La mise en place, dans le cadre de la préparation du Schéma Directeur, d'un véritable tableau de bord de l'offre foncière, sans en sous-estimer la difficulté considérable, pourrait constituer un élément très important .

En matière d'information, on peut aussi remarquer que celle-ci est très différente selon les différents secteurs des marchés immobiliers. C'est particulièrement net entre les marchés du logement, qui font l'objet d'une connaissance relativement précise et à jour, ce qui permet des analyses du fonctionnement des marchés et de l'impact des différents outils d'intervention économique qui y sont appliqués, tandis que la situation est beaucoup moins claire sur ce qui concerne l'immobilier d'entreprise, en particulier l'immobilier de bureaux. Sur ces marchés, on observe actuellement la multiplication d'informations d'origine privée, émanant des principales entreprises du secteur, françaises ou multinationales, mais pas de données statistiques exhaustives, assurant une bonne fiabilité.

Ce point est important pour une double raison, d'abord parce que la région francilienne joue un rôle très important en la matière (le parc francilien est le premier parc de bureaux en Europe) et que ce marché joue un rôle significatif dans l'évaluation de la compétitivité de la Région, et d'autre part pour comprendre le chaînage entre les différents marchés, articulés par le marché foncier : dans le cadre d'une planification urbaine de plus en plus flexible, la concurrence sur les bons emplacements est de plus en plus dictée par les marchés les plus rentables. La mise en œuvre d'une politique de mixité implique alors une stratégie de mise en œuvre dans le long terme, possible au niveau du Schéma Directeur.

Sur le point précis de la question foncière, cette carence de données statistiques fiables et à jour sur l'évolution des marchés ne permet pas de répondre de façon statistiquement fondée à la question de savoir quelle est la part du foncier dans le coût / dans le prix de vente des produits immobiliers, et donc de cerner la réalité et les conséquences éventuelles de la pénurie foncière. Plus largement, elle rend difficile la réponse à la question de savoir s'il y a pénurie foncière, de l'identifier et de la localiser, d'en analyser les causes et d'y proposer des remèdes.

1.2 Y a-t-il pénurie foncière ?

Des commentaires savants aux titres de gazette, l'affaire semble entendue : si les prix immobiliers s'envolent, c'est à cause de la rareté foncière. Et les différents indicateurs disponibles montrent en effet que les prix fonciers manifestent depuis de nombreux mois une tendance marquée à la hausse.

Mais la suite de l'analyse peut ensuite diverger, et l'analyse retenue est évidemment un élément clé pour définir le rôle que l'on entend faire jouer au Schéma Directeur pour assurer l'offre foncière.

Une interprétation traditionnelle repose sur l'hypertrophie réglementaire et le zonage obsessionnel. Il suffirait alors de déréglementer, de mener une politique d'offre foncière, l'accroissement de l'offre se traduirait alors par une baisse des prix, et tout rentrerait dans l'ordre. Cette optique est théoriquement séduisante. Le Schéma Directeur devrait alors s'en tenir à une simple réflexion prospective, sans articulation trop explicite avec les plans d'urbanisme.

L'expérience conduit à être prudent avec ce type d'interprétation, et surtout avec les conséquences qui peuvent en être tirées en matière de politique foncière. Les échecs passés de ce type de politique, joint à la grande flexibilité de fait des règles d'urbanisme, ont fait perdre une part de son crédit à cet enchaînement entre le fait, l'explication et la préconisation.

Il ne faudrait pas pour autant oublier la pertinence, l'urgence devrait-on dire - qu'il y a à mobiliser les grands terrains publics, que ce soit ceux des administrations ou ceux d'un certain nombre de grandes entreprises publiques. De ce point de vue, la tâche confiée par le Ministère de l'Équipement à M. Pommelet pourrait jouer un rôle important.

Par contre, la déréglementation de l'urbanisme, considérée comme un générateur d'offre foncière, appelle à la prudence. En outre, la retenir ne pourrait que conduire à affaiblir encore un peu plus la portée du Schéma Directeur.

Une autre interprétation de la hausse des prix fonciers repose simplement sur les mécanismes cycliques qui se développent sur les marchés immobiliers, articulés avec les cycles économiques généraux. C'est certainement une part de l'explication, mais elle appelle deux commentaires. Le premier tient à la régularité de ces cycles, qui est devenu singulièrement difficile à mettre en évidence, au moins depuis une vingtaine d'années.

On peut aussi souligner l'aspect de bulle irrationnelle - si l'on se place dans le long terme - qui s'est développé, en particulier à la fin des années 1980, tout particulièrement dans la Région Ile-de-France. La notion de bulle, à la définition incertaine, ne peut toutefois être mise en évidence qu'après son éclatement. L'évolution du prix du logement dans Paris intra muros depuis trois ans, dans certaines communes de la banlieue Ouest ou celle des loyers de bureaux dans le "quartier central des affaires" ou dans le "croissant d'or" pose question.

L'évolution que l'on peut observer depuis 1999 n'est pas aussi brutale et générale que celle qui s'était produite à la période précédente. Elle présente certes des caractères communs, mais sans pour autant se déconnecter des "fondamentaux de l'économie".

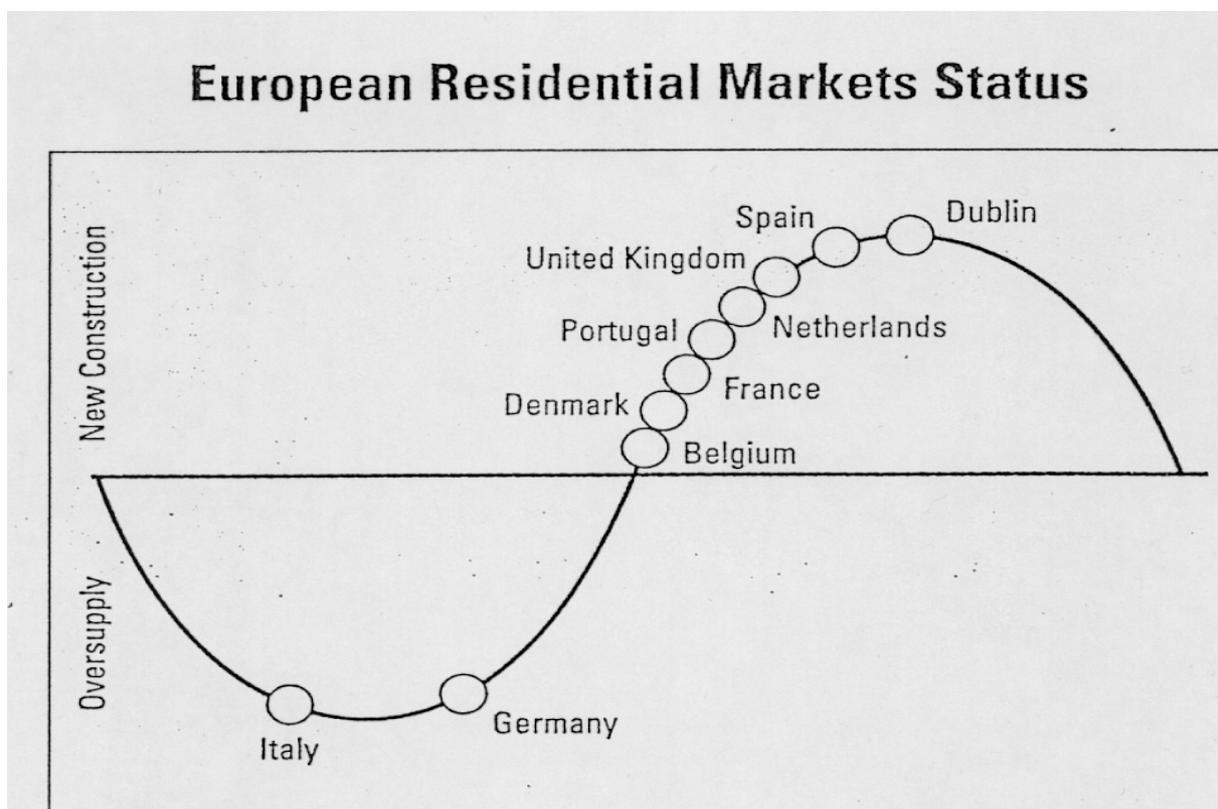
Cette question des cycles et des bulles est évidemment articulée à celle de l'évolution des marchés financiers et de la bourse, sans que l'on sache tirer des conclusions statistiquement étayées des relations entre l'évolution des marchés immobiliers et celle des cours boursiers.

L'interprétation qui semble prévaloir aujourd'hui est que " l'immobilier résiste", constitue une protection contre l'effondrement des cours de bourse, et on peut constater en effet, qu' il s'agisse de l'immobilier d'entreprise, notamment de bureaux, d'immobilier résidentiel, commercial ou d'autres segments encore tels que les plates-formes logistiques, les prix restent à un niveau très élevé par rapport à ce qu' ils étaient il y a quelques années, sans rapport donc avec l'évolution de la bourse, et que la tendance reste (encore) dans l'ensemble orientée à la hausse. Mais pour combien de temps encore ?

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

Les évolutions qui précèdent conduisent d'autre part à des stratégies des principaux acteurs sur le marché, en particulier les grands investisseurs, par exemple les foncières cotées, à se "caler" sur les évolutions des cycles de l'immobilier et à pratiquer le "**market timing**", c'est-à-dire à ajuster les décisions d'investissement en fonction de la phase du cycle, donnant ainsi un caractère auto-aggravant à ces phénomènes cycliques.

Ce phénomène est incontestablement une des évolutions les plus marquantes depuis une quinzaine d'années. Telle société intervenant dans de nombreux pays représente ainsi un cercle sur lequel on localise les principaux pays ou les grandes capitales, étayant ainsi l'hypothèse que l'évolution des prix dans ces différents pays/villes suit un cycle régulier, et que le graphique en question constitue ainsi un véritable guide pour l'investisseur. Si les cycles observés ne présentent certes pas (encore ?) un tel caractère automatique et prévisible, le seul fait de publier de telles indications est par lui-même un facteur d'accentuation des cycles, comme le montre le graphique suivant :



On pourrait préciser ce point en indiquant que les mouvements cycliques sont différents suivant le type de produit immobilier, dont l'évaluation de la rentabilité comparée exerce un rôle important sur le comportement des investisseurs. On peut penser au cours des années récentes, outre les marchés de bureaux, dont il a beaucoup été question, à des marchés plus particuliers, par exemple les "call centers" ou aujourd'hui les plates-formes logistiques.

Notons ici encore qu'une plus grande transparence du marché devrait contribuer à réduire la volatilité des marchés. Ce pourrait être un élément important pour la Région francilienne.

1.3 De l'offre foncière à la production foncière

Les échecs récurrents des politiques d'offre foncière conduisent à s'interroger sur les politiques qui pourraient être menées pour assurer un volume adéquat d'offre foncière, réparti de façon adéquate et coordonnée sur l'ensemble de la région, en rééquilibrant en particulier la tendance entre première et deuxième couronne, et aussi entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération.

Sur ce point, la combinaison entre le particularisme monocommunal, la flexibilité de la planification urbaine au niveau local et l'absence de conséquences juridiques directes du Schéma Directeur ne permettent guère de se rapprocher des objectifs fixés, que ce soit en termes de renouvellement urbain ou de mixité sociale, en particulier dans l'attente de la modification des dispositions en la matière de la loi SRU (le fameux article 55 sur le pourcentage de logements sociaux).

Sur cette question délicate de l'identification des causes de la pénurie foncière, il importe enfin de tenir compte des pratiques locales réelles des municipalités en la matière.

Fondamentalement, au-delà des causes invoquées de façon répétitive, c'est bien la politique des collectivités locales qui est la source première de la " pénurie foncière". Un maire qui ne souhaite pas que l'on construise sur sa commune, et en particulier pas de logements sociaux, dispose de tous les moyens pour y parvenir. Les maires malthusiens sont nombreux, et ils reflètent bien souvent la volonté explicite de la fraction de la population récemment installée, qui ne souhaite pas que le développement se poursuive. C'est le cœur du problème, et la planification régionale ne peut prendre sa pleine effectivité que si elle aborde explicitement ce problème, de façon contraignante pour les communes, ou au moins de façon **très** fortement incitative.

L'écart qui existe entre les communes riches malthusiennes et les communes pauvres réceptacle des populations - ou des activités - à problème, ne semble pas se réduire, en analyser l'évolution serait nécessaire.

L'existence de terrains constructibles dans les documents d'urbanisme locaux ne garantit rien en la matière, sinon rassurer les propriétaires de terrains sur leurs perspectives d'enrichissement à terme, quand bien même d'autres moyens pourraient être utilisés ultérieurement pour limiter ou interdire la construction.

Peut-être serait-il fécond d'observer les méthodes suivies en Allemagne ou aux Pays-Bas, où la planification urbaine, suivant des modalités différentes, s'accompagne d'une véritable décision d'ouverture à l'urbanisation et non d'une simple distribution de droits de construire. Ce pourrait être un aspect du Schéma Directeur de définir les modalités de mise en œuvre et le "timing" de la production foncière, et non plus seulement l'observation des disponibilités foncières théoriques.

1.4 Une vraie question : le risque juridique

Au-delà de la question un peu théorique de l'opposabilité aux tiers du Schéma, directe ou indirecte, se pose plus généralement le problème de l'insécurité juridique. La croissance continue de l'hypertrophie juridique, qui n'a pas vraiment été atténuée par la récente loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, conduit à ce que les décisions de justice, lorsqu'il y a un recours, conduisent à des résultats de moins en moins prévisibles. Et on constate en même temps que le nombre de ces recours s'accroît. Certes, cette question n'est pas spécifique à la Région Parisienne, mais tant le nombre important de grandes opérations complexes, souvent

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

fragiles juridiquement, que la densité du tissu associatif susceptible de faire des recours, donne à cette insécurité juridique un caractère particulièrement dommageable dans le cas qui nous occupe.

Cette complexité juridique a encore récemment été "enrichie" par la loi 2002-176 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui redéfinit les compétences des différentes collectivités locales, et dont les conséquences ne sont pas encore parfaitement claires.

Ce climat d'incertitude juridique se traduit par une grande fragilité contentieuse. On peut penser par exemple à la toute récente annulation du POS de Lyon, qui concerne 25 communes, et qui a été annulée pour des raisons très formelles de non-respect des règles de publicité concernant l'enquête publique. On peut ajouter la jurisprudence rapidement croissante des cours européennes, qu'il s'agisse de la Cour de Justice des Communautés Européennes ou de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Ce contexte instable ne crée pas seulement une situation dommageable pour les aménageurs et les promoteurs, pour qui cette incertitude, outre les délais et les surcoûts qu'elle induit, les place en situation difficile. Il l'est aussi évidemment pour les collectivités publiques, dont la responsabilité peut être engagée, et plus largement pour l'intérêt général d'un bon aménagement qui nécessite une bonne coordination dans le temps des opérations.

Un point précis mérite une réflexion particulière, tant il peut jouer un rôle important dans le fonctionnement même des mécanismes d'aménagement, il s'agit de l'application du principe général de mise en concurrence posé par le traité de Maastricht, qui semble poser problème par rapport à la pratique française de l'aménagement mise en œuvre par les Sociétés d'Economie Mixte, sans ouverture à la concurrence, et qui met plus largement en cause de notre code des marchés publics, qui a fait l'objet d'une mise en demeure de la Commission Européenne.

Cette interférence entre le droit français et le droit européen ne peut qu'ajouter à la fragilité de l'édifice juridique.

Il n'existe pas une réponse simple à la question posée, elle conduit à s'interroger sur les modalités de la régulation juridique aux différents niveaux, le rôle croissant de la jurisprudence et aussi le fonctionnement du contrôle de légalité.

1.5 "Application" du Schéma Directeur

La notion de "mise en œuvre" du Schéma Directeur est rien moins qu'évidente, et les différents éléments du bilan (cf. les "notes rapides sur le bilan du SDRIF") montrent bien à la fois les écarts importants, sur un plan global, par rapport aux objectifs qui étaient assignés au schéma, et la grande difficulté de les analyser, aussi bien sur un plan spatial que dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. Ce n'est pas anormal compte tenu à la fois de la nature du document et de la façon dont il a été mis en œuvre, mais pose clairement la question de "l'outillage" nécessaire, si du moins l'on pense que le Schéma doit avoir une influence sur les décisions locales.

Si l'on observe l'évolution induite par "l'application" du SD depuis une dizaine d'années, on peut avoir l'impression qu'il n'a pas modifié de façon évidente les grands changements intervenus sur le territoire francilien.

En matière de droit des sols, la question posée, qui n'est pas radicalement modifiée par la loi SRU, ni par les modifications qu'il est aujourd'hui envisagé de lui apporter, concerne la portée juridique dudit Schéma, la "compatibilité" des documents d'urbanisme locaux et son effet sur les décisions individuelles. Sur ce plan, le particularisme monocommunal et la flexibilité de la planification urbaine au niveau local n'ont pas permis au Schéma Directeur de jouer un rôle

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

significatif. A l'exception de quelques zones qui ont fait l'objet de politiques intercommunales fortes, les politiques d'urbanisme locales n'ont pas été fondamentalement influencées.

Une évolution certaine se produit depuis quelque temps dans la Région. L'Ile-de-France est sur ce point en train de rattraper son retard, et plus du quart des communautés d'agglomération qui ont été créées en 2002 l'ont été dans la Région. Reste à analyser le fonctionnement de cette intercommunalité dans le champ de l'urbanisme. Certains auteurs soulignent, en même temps que la pléthore de structures intercommunales, ce qu'ils appellent "la faiblesse de l'intercommunalité forte, qui s'oppose à la force de l'intercommunalité faible" (Daniel Béhar et alii, "inégalités et intercommunalités en Ile-de-France", 2001+, n°57, Octobre 2001). Mais dans la généralité des cas, il n'existe pas de relation étroite, explicite ou contraignante entre les deux niveaux de documents d'urbanisme. Sur le plan institutionnel, cette question doit être au cœur de la réflexion si l'on souhaite redonner au Schéma Directeur un rôle significatif dans le développement.

1.6 Attractivité de la Région Ile de France

La notion d'attractivité est d'une fausse simplicité, à l'image du critère qui est habituellement retenu, celui de l'investissement en immobilier d'entreprise. Dans un contexte mondialisé, on le spécifiera en général en précisant l'investissement étranger, éventuellement raffiné en précisant les origines du capital investi.

On peut y ajouter le niveau des prix, celui des loyers ainsi que le rendement. Sur tout cet ensemble de critères, l'agglomération parisienne occupe une place très honorable. Dans les divers palmarès des "world winning cities", Paris se retrouve régulièrement dans le "top ten" du classement.

Cet ensemble de critères est certes important, mais il n'est peut-être pas le seul, et il mérite en tout cas d'être précisé de façon à mettre en évidence ses implications en termes de stratégie spatiale. En particulier, il est utile de se rappeler que, en termes économiques, l'attractivité d'un investissement immobilier est fait de deux éléments, le rendement annuel et l'appréciation de la valeur vénale. Dans un contexte de volatilité des marchés et de comportement de "market timing" de la part des investisseurs, il importe, pour que le Schéma Directeur puisse éclairer les choix à moyen et long terme, qu'il dispose d'un véritable tableau de bord régulièrement actualisé des valeurs et des rendements.

L'information progresse sur ce dernier point, notamment avec les travaux de la société IPD France, même si leur nature reste strictement privée et non exhaustive.

La spatialisation des données relatives aux valeurs et aux rendements permettrait d'augmenter la crédibilité économique du Schéma Directeur, en lui donnant une lisibilité économique, en identifiant les zones de pression, en anticipant les retournements et surtout en aidant à définir des stratégies.

La réflexion sur ce thème pourrait conduire dans un premier temps à définir les différents critères qui pourraient être pris en compte (valeurs foncières et immobilières? Rendement? Divers critères de performance?) pour s'interroger ensuite sur les politiques publiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés suivant les différents critères.

1.7 Création d'une agence de régulation des marchés fonciers et immobiliers

En théorie, tous les outils d'observation et d'information sur les marchés fonciers et immobiliers existent. Pourtant, nous avons vu qu'un long chemin reste à parcourir vers la transparence.

En même temps les pouvoirs publics, aux différents niveaux, disposent d'une batterie considérable de moyens pour peser sur les marchés correspondants, depuis l'arme ultime de l'expropriation jusqu'à des outils plus fins permettant d'influencer l'évolution des prix, par exemple l'exercice du droit de préemption, ou les règles de fixation des loyers.

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

Cette réflexion pourrait être rapprochée de l'analyse des facteurs d'attractivité, pour faire ressortir la difficulté pour définir un ensemble de critères cohérents.

Pour nous en tenir à une illustration simple, l'indicateur prix peut-être ambivalent. Le niveau élevé des loyers de bureaux (Paris QCA détient un très bon rang dans le concert international) sera généralement accepté comme un signe de l'attractivité de la place. Mais dans le même temps, l'interdépendance entre les différents marchés conduit à des niveaux de prix pour le logement, que ce soit la valeur vénale ou le loyer, qui sont de moins en moins compatibles avec le pouvoir d'achat moyen. Cette perte du pouvoir d'achat logement dans la région devrait interroger les politiques menées.

Ces ambivalences ou ces contradictions pourraient conduire à envisager la mise en place d'une agence de régulation, comme il en existe déjà dans différents secteurs, par exemple les télécommunications, où des impératifs d'intérêt général doivent être mis en regard des préoccupations d'efficacité et de respect des règles de concurrence pour définir les modes de régulation des marchés. De ce point de vue, s'il existe des éléments de contrôle des loyers, il n'en existe aucun dont le rôle explicite soit de contrôler le prix du foncier. Une vision d'ensemble des différents marchés devrait permettre à une telle agence de régulation de définir à la fois les modalités et les caractéristiques des interventions, de façon un peu analogue par exemple à ce que fait aujourd'hui, l'Agence de Régulation des Télécommunications (ART).

La mise en œuvre du Schéma Directeur devrait s'appuyer sur un usage peut-être plus coordonné de cet outillage, et une telle agence pourrait alors jouer un rôle clé dans sa mise en œuvre.

2. LES MARCHÉS IMMOBILIERS

2.1 Amélioration des conditions de logement et spécificité de l'Ile-de-France

Le parc de logements en Ile-de-France avoisine les 5 millions d'unités, dont 4,5 de résidences principales³. La principale interrogation de ce constat porte sur l'adéquation ou non du parc à la population à loger.

Le premier constat renvoie à la réalité d'une amélioration spectaculaire des conditions de logement depuis la fin de la seconde guerre mondiale. L'Ile-de-France a effectivement participé du mouvement national d'amélioration quantitative et qualitative des conditions de logement. Quand le parc a été multiplié par 1,6 en quarante ans, la population l'a été par 1,3⁴. Dans la dernière décennie, le nombre de logements a progressé de 7,1% et la population de 2,7%. Pour les conditions de confort, la progression est encore plus spectaculaire. Il en va de même pour les indicateurs de surpeuplement, etc.

Le second constat renvoie à la comparaison avec le reste du territoire. L'Ile de France se distingue-t-elle des autres régions ? Cette question vaut à la fois pour les prix, le cadre réglementaire et pour les conditions de logement.

Pour les prix, l'Ile de France est plus chère. Le fait est trop connu pour que l'on s'y arrête. L'écart pour les logements en accession est de l'ordre de 40% entre l'Ile de France et la moyenne nationale. Pour les loyers, les écarts sont tout aussi significatifs. Il en découle une échelle des prix fonciers qui renchérit le coût de construction des logements sociaux. L'inadaptation de la hiérarchie des prix de référence, basés sur des hiérarchies de prix techniques de construction plutôt que des prix de marché, constitue d'ailleurs une antienne de tous les rapports. Les avatars cumulés du PLI, du conventionnement ANAH, de l'intermédiaire en général, etc. constituent

3 Le différentiel se compose des logements occasionnels, des logements vacants et des résidences secondaires.

4 Le logement en Ile de France en 2002 – Gilbert Diepois – sept. 2002. CES Régional de France.

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

autant d'illustrations patentées de cette « incapacité » à traduire la hiérarchie des marchés et donc des contraintes.

Les spécificités de l'Ile-de-France, par sa taille et par le niveau de ses prix, renforcent, exacerbent certaines limites et/ou faiblesses des politiques du logement tant au niveau des produits que de la conception et de la mise en œuvre.

L'Etat central via sa réglementation peine à traduire la hiérarchie naturelle des niveaux de prix. La définition actuelle des zones de prix (zones I, Ibis, etc) et les niveaux monétaires associés (coût du foncier, etc) font l'objet de critiques constantes dont la pertinence se trouve largement admise. Cette incapacité congénitale à coller aux réalités ne renvoie pas à de simples préoccupations intellectuelles mais à de vastes interrogations sur l'efficacité économique et sociale et des aides.

L'illustration en est fournie par la politique de conventionnement dans le parc privé (ANAH, etc.) L'offre se révèle quantitativement présente là où les effets d'aubaine sont réels, elle est inexistante ou presque là où les écarts de prix, entre prix plafonds et prix de marché sont tels que l'aide accordée se révèle de faible impact au regard de la perte de rentabilité en cas de location à un prix réglementé. Il faudrait de fait une forte majoration de l'aide et/ou du loyer réglementé pour influencer sur l'arbitrage des investisseurs.

Les politiques locales de l'habitat peinent de même à trouver un cadre administratif cohérent au regard du fonctionnement des marchés du logement. La région s'avère trop vaste, le département et la commune en partie inappropriés. Les débats passés sur le sujet et au cours sur la décentralisation – déconcentrations des aides illustrent si besoin en était cet élément de forte spécificité de l'Ile-de-France, de cette « masse » que les autorités ont du mal à appréhender.

Pour leurs conditions de logement, qu'il s'agisse de taille (3,2 pièces contre 3,8 ailleurs en France), de surface, etc., les Franciliens acceptent souvent qu'elles soient moins favorables que pour la moyenne des français. Il faut aussi noter que l'attrait de la centralité conduit nombre de ménages disposant de revenus parfois conséquents à accepter des conditions de logement à un niveau de prix jugé inacceptable par la plupart des provinciaux.

La multiplicité des situations et des cas de figure rend toutefois l'analyse nécessairement délicate, souvent trompeuse, faute de données précises sur la qualité technique réelle des logements, et surtout sur leur environnement.

2.2 Persistance des besoins en logement

Les besoins en construction n'en paraissent pas moins considérables au regard de toutes les approches. Les listes d'attentes dans les fichiers de demandeurs sociaux, mais ce type d'information se révèle toujours délicat à utiliser ; l'existence de 350 000 ménages très mal logés⁵ ; le poids des immigrés (près de 20% dans Paris et communes limitrophes, 15% pour le reste de l'Ile de France, un peu plus de 7% pour la province⁶) ; l'importance des logements indignes (13 000 logements sur Paris) conduisent à souligner l'importance des besoins. Les estimations chiffrées font apparaître, sur la base d'une population totale à loyer de 11,8 millions d'habitants en 2015, un besoin ou plus exactement une demande potentielle de logements neufs pour la seule expansion démographique d'environ 55 000 logements par an. A ce chiffre, il faudrait ajouter les composantes fluidité et renouvellement.

Les travaux réalisés à l'initiative de la Direction Régionale de l'Equipement⁷ ont tenté d'intégrer dans cette évaluation la dimension ignorée du rattrapage des besoins non satisfaits. De fait,

⁵ IAURIF – mars 2001.

⁶ ENL 1996.

⁷ L'évaluation des besoins en Ile de France – DREIF – Etude exploratoire – décembre 1999 par J. Bosvieux, B. Coloos, M. Mouillart, C. Taffin.

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

L'estimation précédente s'avère toutes choses égales par ailleurs. En d'autres termes, elle évalue le nombre de logements neufs nécessaires pour maintenir inchangées les conditions quantitatives de logements dans l'hypothèse d'une croissance démographique. Une telle conception se révèle inapte à rendre compte des situations des ménages dont les conditions de logements se trouvent, au regard des exigences moyennes de la société, inacceptables.

Pour estimer les besoins, y compris le rattrapage, il importe de définir une norme sociale minimale. Tous les ménages dont les conditions de logement ne satisfont pas à cette norme sont alors de facto considérés en situation de besoin. Une telle comparaison à la norme fait apparaître un effectif après décohabitation de 1 385 000 ménages en situation de besoin dont 1 058 000 ménages déjà constitués (soit 24 % des ménages franciliens).

Ce chiffre à lui seul démontre l'importance d'une réflexion approfondie sur le stock et non limitée aux seuls flux.

Se pose alors la question des vecteurs possibles pour une action politique renforcée et susceptible de répondre aux attentes des habitants :

- développement net de la construction neuve ;
- réhabilitation du parc existant ;
- réduction du parc vacant ;
- transformation de locaux en logements ;
- etc.

La vacance en Ile-de-France : 8,4% des logements franciliens sont vacants contre 6,9% en France entière (RGP 99). Contrairement à certaines idées reçues, l'Ile-de-France se classe parmi les régions où la proportion de vacant se révèle la plus forte après le Limousin et l'Auvergne, région dont le dynamisme du marché immobilier diffère sensiblement. Cette progression du taux de vacance en Ile-de-France, en particulier au cours de la dernière période inter censitaire surprend, car elle est le signe en principe, d'une détente du marché du logement. Il est vrai que les estimations recouvrent pour une large part une période de conjoncture économique plutôt déprimée de vie immobilière et n'intègrent que partiellement les années de tension liées au « retour » sur le marché des ménages bénéficiaires de la reprise de l'emploi. Le fait nouveau est toutefois l'apparition de vacance structurelle en grappe dans les grands ensembles périphériques. Les résultats plus récents des enquêtes sur le parc locatif social viennent fortement nuancer cette tendance.

Au total, on retiendra que l'accroissement de la vacance traduit une certaine normalisation des tensions sur le marché du logement. Un retour de plus fortes tensions signifiera un renversement de tendance, dont l'ampleur ne saurait néanmoins constituer une réponse qualitativement adaptée au volume des besoins.

Il est vrai aussi que les données issues du RGP soulignent que le parc vacant se compose largement de logements petits, anciens et souvent inconfortables (soit 70% du parc vacant).

La ou les réponses ne peuvent faire abstraction du facteur coût. Les besoins et/ou la demande se trouvent en effet conditionnés par le couple revenus/prix de la construction ou des loyers. Sur ces bases, un consensus semble se dégager parmi la population des experts sur :

- l'insuffisance de la construction. L'écart avec les objectifs du SDAU est suffisamment significatif et connu ;
- les limites des politiques de mobilisation du parc vacant (cf. en particulier les résultats de l'ENL 2002 et encadré) ;

**Marchés fonciers et immobiliers :
quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?**

- la nécessité de renverser les logiques de dévalorisation si préjudiciables dans une région de forte concentration géographique du parc locatif social HLM ;
- la nécessité d'une relance de l'action foncière en Ile de France, qui ne saurait s'analyser sans lien avec la concurrence entre utilisateurs et utilisations.

La mise en œuvre de ces politiques, en particulier leur volet social, se heurtera, dans l'avenir comme par le passé, à la question du prix du foncier. La lecture de ce facteur trop souvent univoque (les horreurs de la spéculation) prend aujourd'hui des teintes plus nuancées. L'exemple des quartiers en difficulté a fini par faire prendre conscience que des prix élevés (pas trop élevés si possible) sont aussi un signe de bonne santé. Ce sont au contraire les quartiers à marché déprimé qui sont malades et qui appellent de coûteuses interventions publiques pour leur redonner de l'attrait.... et faire remonter les prix⁸.

En résumé, aussi sûrement que les prix élevés favorisent et/ou découlent de la ségrégation urbaine en éliminant les plus pauvres des sites concernés, la décomposition de prix ou leur déprime s'accompagne et/ou résulte de manifestations ségrégatives aussi néfastes (faut-il écrire plus néfaste ?)

2.3 La question émergente du renouvellement urbain

L'Ile de France, comme l'ensemble des marchés du logement en France, se trouve confrontée à des différences socio-spatiales croissantes. L'opposition est-ouest dans la région remonte loin : les groupes les plus aisés habitent à l'Ouest et au sud-ouest de la région, les classes les plus pauvres dans l'est et surtout au nord-est. Ces différenciations spatiales se sont encore renforcées ces vingt dernières années, que l'on raisonne en terme de revenus, de taux de chômage, d'ethnicité *. Sans entrer dans le détail, dans le cadre de ce travail restreint sur les causes multiples de ce mouvement de concentration-ségrégation spatiale, il importe surtout de mentionner qu'il inquiète du fait de ses externalités négatives : criminalité, incivilité, etc. En contradiction flagrante avec le modèle républicain d'intégration et le principe d'égalité des citoyens, la ségrégation spatiale apparaît aux élites hautement néfaste et indésirable. Le refus clair et net du communautarisme, la lutte contre les exclusions fondent le discours de presque toute la classe dirigeante. L'émergence du discours sécuritaire associe d'ailleurs, dans un raccourci rapide, concentration de la population pauvre, du chômage et d'un fort taux de population étrangère.

⁸ Etudes Foncières n° 100 novembre-décembre 2002 - Spéculation foncière et prospérité urbaine – A. Givaudan.

**Marchés fonciers et immobiliers :
quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?**

* Voir en particulier le travail très fouillé de Sagot Mariette-2001 Géographie sociale et pauvreté, 4 tomes IAURIF, en particulier le tome 2 : «L'évolution des disparités sociales entre les communes de l'Île de France». Le tableau ci-après est issu de cette étude.

	<i>Revenus moyens 1996 (en FF)</i>	<i>% des ménages exemptés d'impôt</i>	<i>% des ménages Rmistes</i>	<i>% des ménages sans emploi</i>	<i>% des ménages ayant un emploi précaire</i>
Paris	136 154	35,4	4,7	12,0	15,7
Hauts de Seine	132 508	32,3	3,3	10,2	11,5
Seine St Denis	85 421	46,3	7,0	17,2	14,5
Val de Marne	108 275	36,7	4,2	11,8	11,9
Seine et M.	104 511	40,5	2,3	10,2	10,9
Essonne	115 286	34,2	3,1	9,5	11,2
Yvelines	133 266	32,0	2,3	8,7	11,1
Val d'Oise	107 032	39,0	4,0	12,0	12,3
Total Ile-de-Fr	118 061	36,8	4,0	11,5	12,8

Dans les communes au Nord de Paris (93 en particulier), dans les communes en aval et en amont de la Seine, dans les villes nouvelles dans les quartiers nord de Paris, il y a une concentration de ménages à faible revenus fortement affectés par le chômage, et/ ou aux emplois précaires, d'origine étrangère. Cette disparité sociale n'existe pas seulement entre communes, mais au sein d'une même commune. Dès lors, la question de la politique de la ville ne se résume plus seulement à une dimension exclusion mais aussi par référence à l'insécurité.

L'appréciation des quartiers difficiles, des lieux à problèmes se trouve également concentrée sur le parc HLM des années 50, même si la réalité de l'exclusion et/ ou de difficultés urbaines prend de nombreux autres visages (copropriétés en difficultés, zones pavillonnaires, etc.). Force est néanmoins de constater que la forte concentration du parc locatif social, dans le 93, le long de la Seine, dans les villes nouvelles et le niveau très sélectif des prix en Ile-de-France et la croissance globale de revenus ont induit un double mouvement de sortie des plus aisés vers l'accession et/ou locatif privé et de concentration des plus pauvres dans le parc HLM. Le large mouvement de normalisation du parc locatif privé Francilien, résultat des efforts de réhabilitation portés par une politique active, a largement alimenté le phénomène, ne serait-ce que par les départs forcés pour la banlieue.

Ces constatations sur la paupérisation du parc HLM n'excluent pas des gestions très différenciées du peuplement d'un site à l'autre⁹. Cette segmentation sociale interne au parc HLM se renforce et prend une importance toute particulière dès lors que l'Île-de-France « se distingue par la prédominance des cités HLM parmi les quartiers (ceux de la politique de la ville) et par de fortes proportions de population étrangère »¹⁰. En revanche, autre spécificité francilienne, ces quartiers restent relativement privilégiés sur le plan de l'emploi.

⁹ Un panorama des territoires défavorisés en Ile-de-France. Ch. Lelévrier – cahiers de l'IAURIF n°123-2^{ème} trim. 1999 pages 45 et suivantes.

¹⁰ P. 47 op.cit.

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

En résumé, si parc ou quartiers en difficulté ne coïncident pas avec HLM (on trouve aussi des centres anciens, des copropriétés dégradées), si parc en difficulté et poches de pauvreté ne coïncident pas non plus, le phénomène quartiers sensibles en Ile-de-France s'apparente d'abord à une crise des grands ensembles périphériques HLM comme l'atteste le fort mouvement de paupérisation dans les villes moyennes aux franges de l'agglomération avec Meaux, Mantes, Montreuil.

L'existence de besoins importants fut longtemps mise en avant pour éviter de poser l'avenir de ce parc en termes de renouvellement urbain. Une telle attitude ne se révèle en rien un apanage de l'Ile-de-France seule. Les rares opérations réalisées sur les dix dernières années furent pour l'essentiel axées sur la suppression d'immeubles durablement vacants, non suivie de reconstruction. L'approfondissement de la crise sociale sur ces quartiers a bouleversé petit à petit cette union avec d'une part, le vote de la loi SRU édictant des obligations de meilleure répartition des logements sociaux¹¹, d'autre part le lancement d'une politique ambitieuse de renouvellement urbain¹². Plus de 1300 quartiers se trouvent aujourd'hui en zone urbaine sensible, soit presque la moitié de la population française. Cette dernière se heurte évidemment en Ile-de-France à la question du relogement préalable. Les premières opérations envisagées à la fin de l'année 2000 envisageaient plutôt des percements d'immeuble, des destructions partielles, etc. Un des enjeux majeurs de la décennie à venir renvoie donc à la question de l'ampleur que les pouvoirs publics arriveront ou non à donner aux opérations de renouvellement urbain.

Cette politique se heurte aussi aux complexités administratives, aux grands nombres d'acteurs, à des problèmes d'échelle, etc. Les évaluations sur le passé se révèlent de ce point de vue très critiques¹³. Il importe pour l'avenir de savoir si la mise en œuvre de la politique de la ville permettra ou non d'amorcer et de renouveler les politiques administratives car le défi pour la politique de la ville, c'est de se cadrer dans la coopération multi-communale à l'échelle de l'agglomération. C'est à cette échelle qu'on trouve les vraies causes de la concentration et de la ségrégation¹⁴.

Il importe également de s'interroger sur la nécessaire, ou non, restructuration du tissu des organismes HLM afin de mieux faire coïncider les structures de gestion et zones de pertinence des marchés. Le souci de maintenir une grande et souhaitable diversité des acteurs, les réserves multiples des technostructures, etc. rendent néanmoins très délicate une telle remise à plat. Pour autant, les écarts de « richesse » entre organismes posent d'ores et déjà la question de l'instauration d'un certain degré de solidarité et/ou de mutualisation entre organismes. La CGLLS constitue d'une certaine façon au niveau national un premier niveau de réforme. Faut-il aller plus loin ? Sur quelle base, en particulier géographique ? L'exemple de l'opération d'Evry atteste des difficultés et des réticences.

¹¹ Obligation maintenue malgré le changement de gouvernement, semble-t-il.

¹² De nombreux autres aspects montreraient de larges développements : politique d'attribution, coopération, conflits intra communaux, comportements financiers et autres des bailleurs sociaux, etc.

¹³ Rapport de la Cour des comptes sur la politique de la ville.

¹⁴ Jos Koffijberg - Travaux sur la ségrégation en Ile-de-France - Document ronéotypé, octobre 2002.

2.4 Cyclicité, financement et effets connexes

Depuis 1980, l'observation des prix¹⁵ confirme deux faits majeurs :

- une cyclicité marquée des prix avec une phase de hausse des années 80 au début des années 90, une autre depuis la fin des années 90 ;
- une relative similarité des évolutions dans les pays européens, Allemagne exceptée, du fait notamment de la réunification, sans que l'on puisse imputer le déphasage observé à ce seul facteur.

La dernière phase de hausse depuis 1997 pour la France s'explique pour une large part par le mouvement de baisse des taux d'intérêt, une offre abondante de crédit et le retour de la croissance.

Le mouvement d'endettement massif s'observe d'abord chez les ménages. Les investisseurs personnes morales, pour leurs investissements directs ou indirects (placement des titres, report actions vers obligations) ont eu également largement recours à cet effet de levier positif associé à des taux bas.

Les analyses font apparaître toutefois des situations très diversifiées selon les pays : en France, l'inflation immobilière s'y révèle beaucoup plus faible que dans d'autres pays. On ne peut donc parler de bulle (hausse des prix n'ayant aucun rapport avec celle des loyers, contrairement à ce que l'on observe au Royaume-Uni et vraisemblablement en Espagne).

Ces hausses de prix jouent indéniablement un rôle majeur sur la croissance :

- soutien de la consommation (?) ;
- rythme d'achat des logements et services associés, y compris une fois amorcée le début de la période de ralentissement du cycle.

A contrario, une remontée des taux d'intérêt, inévitable avec la reprise économique et la reprise des crédits aux entreprises, provoquera un revirement de tendance sur les prix qui fera à son tour peser des risques sur les banques, la consommation par effet direct (augmentation de la charge de la dette si taux variable) et indirect (effet richesse). Ces derniers points restent très controversés dans notre pays. Il reste toutefois, à l'évidence, que la cyclicité des marchés n'est pas dénuée de risques. Il serait toutefois fallacieux de les apprécier à la seule aune de la dernière bulle immobilière mondiale et de la bulle actuelle qui reste très localisée.

La question du financement pour le non-résidentiel¹⁶ prend une toute autre dimension. Il ne s'agit plus seulement d'accès qualitatif ou quantitatif à des prêts indivis à taux fixe.

Pour l'heure, dans le secteur privé, l'essentiel des ressources provient des fonds des entreprises (propres ou empruntés auprès des banques). Les foncières cotées ont peu recours au crédit, du fait de la décote. Le vote de la loi de Finances 2003 sur la transparence des foncières cotées devrait peut être infléchir ce constat.

Deux aspects particuliers de celui-ci méritent examen :

- a) le mouvement d'externalisation des patrimoines, associé à la recherche de maximisation du rendement et du volume des fonds propres et un recentrage sur le cœur de métier se révèlent à l'étranger à l'origine du vaste mouvement de titrisation des patrimoines des entreprises, voire de certaines administrations. La France se distingue par un retard très net en la matière. La titrisation s'est, de fait, imposée sur beaucoup de marchés comme une alternative au financement

¹⁵ Cf. en particulier Lettre économique de la CDC n°146. Décembre 2002 – Hausse des prix de l'immobilier dans plusieurs pays européens : attention danger ?

¹⁶ On laisse ici de côté la dimension financement du locatif social (Livret A).

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

traditionnel de l'immobilier d'entreprise. Les banques commerciales ne sont plus disposées à se surexposer à un secteur hautement cyclique.

De plus, la profondeur et la liquidité des marchés financiers, en particulier dans le contexte de la monnaie unique, rendent possibles l'émission de vastes emprunts obligataires dont le remboursement est garanti par les flux financiers futurs associés aux biens financés¹⁷. La couverture de la dette et du risque final pour les loyers produits par les immeubles réduit alors le risque final à un risque de marché immobilier¹⁸. Outre les risques généraux associés (cycle, insolvabilité, diversité, etc.), le risque général d'une opération de titrisation est lié à l'environnement législatif de chaque pays. Il est notamment difficile de ce point de vue d'apprécier le caractère handicapant ou non de la législation française sur les baux.

L'essor de ce produit découlera, en résumé, de l'arbitrage des entreprises elles-mêmes sur leur patrimoine immobilier et leur volonté de se recentrer sur leur cœur de métier. Pour l'heure, force est de constater que le produit reste en France très marginal (3,3% du marché européen). La résistance et la performance des titres émis lors du prochain revirement de cycle seront également des éléments très importants pour l'avenir de ce produit qui n'est pas qu'un simple produit de financement. En effet, la titrisation modifie à la fois les règles de gestion (pérennisation du loyer) mais aussi les conditions d'arbitrage des occupants. Elle devrait donc contribuer fortement, surtout en Ile-de-France, à accélérer la maturation du marché vers des produits de rendement (i.e. banalisation du produit immobilier). Une telle orientation ne pourra avoir que de lourdes conséquences sur la durée de vie économique des locaux, les rythmes de réhabilitation, le poids du renouvellement urbain, etc.

Une autre dimension importante du sujet concerne l'attitude que l'Etat et/ou les collectivités territoriales adopteront. Traditionnellement propriétaires de leurs locaux, leur gestion immobilière souffre de quelques maux bien connus (gaspillage, éparpillement excessif, vétusté, locaux inadaptés ...). La fin possible d'un tel modèle au profit d'un recours plus généralisé à la location serait à n'en pas douter une vraie révolution aux répercussions multiples, en particulier en matière d'entretien.

- b) **Le Partenariat Public-Privé (PPP)** n'est pas un concept nouveau. Il a, par exemple, connu un essor assez remarquable dans les pays industrialisés (notamment la France avec le METP) et surtout au Royaume-Uni (PFI).

Pour un projet réalisé en PPP, l'initiative et le contrôle reviennent à l'Etat alors que les partenaires privés (entreprises, banques, assureurs...) ont pour mission de monter, gérer, apporter les fonds propres et assurer la délivrance de l'ouvrage ou du service attendu, sur toute la durée du projet, pour un prix et des délais (en principe) inférieurs à ceux du secteur public. En contrepartie, les partenaires privés bénéficient d'un retour sur investissement sous la forme d'une rémunération.

L'autre élément clef de tels engagements est celui de l'allocation des risques. Le principe de base du PPP est le transfert de chaque catégorie de risques à celui des partenaires qui peut les assumer le plus efficacement.

C'est donc la position du projet par rapport à la courbe rendement-risque optimale qui détermine son degré de faisabilité.

Pour l'avenir, les difficultés budgétaires du moment et la volonté de réforme de l'Etat font apparaître aux yeux de certains décideurs le PPP comme une voie de solution à privilégier.

¹⁷ L'opération est facilitée par l'existence d'un effet de levier général (financement des actifs à un coût inférieur en principe au coût moyen pondéré du capital) mais aussi par le fait que la qualité du crédit sur un paquet d'immeubles est supérieure à celle de chaque prêt par immeuble considéré individuellement.

¹⁸ La titrisation immobilière : se financer autrement ? par S. Lorentz – R. Brault Constructif 2002.

Marchés fonciers et immobiliers : quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?

Il apparaît toutefois difficile d'apprécier les effets d'un tel dispositif sans avoir une bonne connaissance précise du cadre législatif et réglementaire et, par là même, du couple rentabilité financière-risques encourus.

Car l'expérience du passé récent et plus ancien démontre que l'existence ou non de bases sûres et stables en droit de sécurité juridique en particulier dans un contexte marqué par l'irruption de l'Europe dans les contrats publics portera ou freinera le recours à de tels contrats et mode de financement de l'investissement. Il restera alors à déterminer et apprécier de façon pragmatique si l'émergence de ces partenariats modifie non seulement les volumes réalisés mais aussi leur nature et leur qualité. Vaste débat qui fera couler encore beaucoup d'encre.

2.5 Les cycles de l'investissement en immobilier d'entreprise

Les engagements en immobilier d'entreprise ont connu une forte croissance depuis le milieu des années 1990, passant ainsi de quelque 0,4 milliard d'euros en 1995 à près 12,0 milliards en 2001¹⁹. De prime abord, l'année 2002 marque un recul assez sensible de cette tendance puisque les montants concernés y ont atteint 9,5 milliards d'euros. Il n'est cependant pas sûr qu'il s'agisse là d'un véritable retournement de tendance : sans doute faut-il plus considérer l'année 2001 comme une année tout à fait exceptionnelle en termes d'activité sur le marché de l'immobilier d'entreprise et constater alors que 2002 s'inscrit tout de même dans la ligne du mouvement haussier qu'on observe depuis la fin du siècle précédent. Et cela, malgré une conjoncture économique qui s'est dégradée en milieu d'année.

En effet, le cycle de l'immobilier d'entreprise est habituellement en phase avec le cycle économique général²⁰ et l'année 2002 marque sans doute plus une pause dans la phase de croissance qu'une inversion de tendance. Quelques marchés particuliers semblent cependant connaître des cycles qui leur sont propres : celui des bâtiments industriels, par exemple, où l'obsolescence et l'arbitrage entre investissements productifs et investissements de capacité jouent un rôle prépondérant. Enfin, la concurrence internationale est un facteur très prégnant sur le marché de l'immobilier d'entreprise. C'est notamment le cas pour le marché des bureaux où le choix que fait un investisseur entre Paris, Londres, Madrid ou Francfort dépend largement des positions respectives des projets dans l'espace rendement financier-risque.

Le marché de l'immobilier non-résidentiel francilien est en effet traditionnellement un lieu d'investissement pour les fonds étrangers, et l'appréciation des taux de rendement de tels placements pendant l'année 2002 (+0,25 % en moyenne) a très certainement joué en faveur de ce marché.

A cet égard, il est assez remarquable que le relatif retrait des intervenants nord-américains en 2002 (23 % des engagements à fin 2002, soit un peu plus 2 milliards d'euros contre près de 4,5 milliards en 2001) ait été contrebalancé presque sans délai par un renforcement de la part des fonds allemands (33 % des engagements en 2002).

Quant aux acquéreurs français, largement des institutionnels de long terme, ils ne se situent qu'en deuxième position (28,5 % des engagements en 2002).

Inversement, la majorité des vendeurs sont français et se répartissent entre utilisateurs des biens vendus (pour 51 % d'entre eux), promoteurs (26 %) et investisseurs (23 %). La place des comportements d'externalisation est donc assez nette dans ce schéma et elle sera sans doute toujours d'actualité dans les années à venir.

¹⁹ Cf. Insignia-Bourdais (2003), Conjoncture Immobilière, Point trimestriel.

²⁰ Voir Jean-Jacques Granelle (1998), Economie Immobilière – Analyses et applications, Economica, Collection if.

**Marchés fonciers et immobiliers :
quels outils pour la stratégie de mise en œuvre du Schéma Directeur ?**

De ces brefs constats, on peut tirer quelques traits généraux en matière de perspectives pour les prochaines années :

1. dans l'ensemble, l'activité sur le marché de l'immobilier non-résidentiel devrait se poursuivre à un rythme proche de celui de 2002. Ces segments de marché connaîtront néanmoins de fortes variations, cependant ils pourraient échapper à cette tendance globale du fait de leur cyclicité ;
2. toutefois, la structure du marché devrait connaître de profondes transformations, notamment sous la forme d'un transfert d'activité des zones jusqu'ici très en faveur vers des zones sans doute plus périphériques mais moins tendues ;
3. enfin, le développement de la place des fonds d'investissement pourrait encore connaître quelques belles années, notamment des fonds européens qui n'ont pas les mêmes besoins de liquidité que les fonds nord-américains à ce jour. Mais la situation économique de l'Allemagne laisse à penser que quelques inquiétudes sont légitimes à cet égard à moyen terme.

Étalement urbain et densité : état (provisoire) du débat

Michel Micheau

"La densité [du centre de la ville] doit être dix fois plus forte qu'elle n'est actuellement, soit 3000 habitants par hectare au lieu de 360 - moyenne de Paris intra-muros." (Le Corbusier - 1923).

"Le concept de densité n'est pas simple à manier. On court le risque d'un dialogue de sourds dans les débats sur le sujet, chacun faisant référence à sa propre approche. Parler de forte densité n'a pas la même signification pour un Hongkongais, que pour un Anglais ou un Français : les expériences et les sensibilités s'opposent." (V. Fouchier²¹).

La question de la densité urbaine, de l'encouragement ou du contrôle du mouvement de périurbanisation ne cesse de hanter les débats politiques et les discussions entre professionnels (généralement par petits cercles disciplinaires, associatifs ou économiques) depuis le début des années 70 en France. De nombreux travaux universitaires sont venus analyser la question tant pour explorer les causes que les conséquences de la périurbanisation et du rejet d'une certaine vision de la ville dense ; mais leurs conclusions n'ont pas été bien suivies d'effets. De leur côté, les textes de loi récents (LOADDT, SRU) visent à instituer de la régulation, une fois encore avec grande difficulté²². Bref, il y a d'une part un niveau de discours plus ou moins bouillonnant selon les conjonctures et les réalités politico-économiques et d'autre part un mouvement périurbain sur lequel les planificateurs et urbanistes inquiets du long terme ont, somme toute, peu de prise.

Est-il possible de discerner les vagues les plus récentes des débats, mais aussi les actions de régulation recherchées ou en cours ? Que peut-on en déduire pour la préparation du futur SDRIF ?

1. LA QUESTION DE LA DENSITE EN FRANCE ET A L'ETRANGER, QUELQUES ASPECTS DES DEBATS

1.1 Le débat français : un débat idéologique permanent ?

La périurbanisation est le produit de la "transition urbaine motorisée²³", de l'existence de vastes réserves foncières financièrement accessibles qui ont permis de transformer le support de l'agriculture en cadre d'extension d'urbanisation (et ce n'est pas fini !), de la mutation globale de la société (la troisième modernité en reprenant les termes de F.Ascher) qui se traduit par des aspirations typées en matière d'habitat. L'habitant périurbain a désormais un mode de vie urbain : il travaille dans une grande aire urbaine tout en vivant en dehors de la partie urbanisée traditionnelle. Pour assurer la réalisation de ces espaces de faible densité, le milieu professionnel de la promotion et de la construction s'est singulièrement structuré en 25 ans et s'est constitué en lobby incontournable et efficace. Enfin, la redéfinition des pouvoirs entre État et collectivités locales, et maintenant entre collectivités au sein des intercommunalités n'a fait qu'accroître la multiplication des centres de décisions d'urbanisme, donc les incohérences et les conditions de gaspillage de l'espace largement décriées par les défenseurs du concept de développement durable.

Le débat semble régulièrement opposer deux camps, les tenants de la ville compacte, qualifiée parfois d'élite architecturale, et les tenants d'une vision libérale, collant à ce que l'on veut percevoir du marché et des goûts des Français (famille avec enfants de la classe moyenne d'abord et de plus en plus populaire) ne pouvant accéder à la propriété dans les parties centrales des agglomérations, mais rejetant des parties stéréotypées de la ville récente (les "quartiers").

Le caractère schizophrénique du débat est d'autant plus français qu'il résulte d'une rupture brutale et mal assumée : l'État volontariste ayant organisé un espace taylorien et ayant fait sien le credo du mouvement moderne s'est opposé jusqu'au dernier moment à une dilution de la forme

²¹ V.Fouchier, Les fortes densités urbaines : une solution pour nos villes ?, s.e, s.d.

²² Cf. les initiatives parlementaires de septembre 2002 pour "toiletter" ces deux lois, c'est-à-dire assouplir les régulations dans un sens différent des textes initiaux.

²³ Voir les travaux de M.Wiel

traditionnelle de l'habitat collectif (cf. le "attention mitage" des 70's). Sous la pression de la demande sociale, mais aussi des conjonctures économiques ainsi qu'avec la perte progressive de ses pouvoirs, il a cédé à l'individuel en tenant deux discours : d'un côté, la promotion de la qualité de la vie en ville traditionnelle, et d'un autre, la mise en œuvre de la satisfaction du rêve social tout en dénonçant ses travers. Le discours sur le PTZ et ses enjeux actuels est particulièrement significatif. L'État étant paralysé dans le processus de mise en œuvre d'une politique de la ville et de renouvellement urbain, d'une part, et d'encadrement de la périurbanisation, d'autre part, c'est le marché et les modes très fins de régulation économique-politique (élus - propriétaires fonciers - lotisseurs et constructeurs) qui ont produit cette France périurbaine dénoncée comme de la non-ville. Or, "on ne voit pas que le périurbain est un morceau de ville...La périurbanisation est une tendance de fond et la constitution de ces nouvelles aires urbaines se fera sur un siècle" (M.Wiel²⁴). Le débat n'a pas pris cette tournure en Grande-Bretagne où l'habitat individuel et la proximité à la nature ont été valorisés et reconnus très tôt, en Belgique où tout, ou presque, est constructible, et bien sûr aux États-Unis où le périurbain est la forme dominante de l'habitat avec une partition sociale et économique généralement tranchée entre centre et périphérie. Dans ces pays, les pratiques publiques d'aménagement et d'urbanisme ont géré très tôt ces tensions.

En France, le discours de justification des lotisseurs a été constamment le suivant : "on répond à une demande sociale, nos produits sont plébiscités et cela n'est pas cher." L'argumentation s'est complexifiée peu à peu, mais s'est toujours concentrée sur une question économique, celle des coûts comparés entre l'habitat individuel et le collectif. Il s'agissait de répondre à un aspect des inquiétudes du rapport Mayoux (1979) : la crainte du "gaspillage d'espace, de la constitution de vastes conurbations mal structurées et mal équipées, d'une hausse excessive et généralisée des prix fonciers, d'un déséquilibre sociologique et financier des collectivités publiques que rien n'avait préparé à une telle évolution, la crainte également de charges indirectes ou différées pour la collectivité nationale".

C'est dans des conditions très particulières que l'ADEF a été amenée à honorer une commande de l'Union Nationale des Constructeurs des Maisons individuelles et du Crédit Foncier de France : "Coûts-avantages des basses densités résidentielles : état des lieux" (Janvier 2001). Ce document rassemble un grand nombre de résultats significatifs de travaux (à caractère universitaire ou non) sur le sujet et a fait en outre une investigation spécifique de l'impact du type d'habitat sur les dépenses publiques locales. C'est ainsi que 248 communes situées dans une couronne urbaine de 15 à 30 km de Paris ont permis de faire une étude de corrélations multiples montrant notamment que les charges de fonctionnement communal diminuaient à mesure que le taux d'individuels croissait et que la structure du parc de logements, notamment le taux d'individuels, n'avait pas d'incidence sur les niveaux de dépenses d'investissement des communes²⁵. Ces résultats ont soulevé un véritable tollé contre les méthodes et les conditions dans lesquelles l'étude s'est déroulée.

²⁴ Le Courrier du Maire juillet-août 1998.

²⁵ Sur ces méthodes, A.Guengant avait déjà mis en garde les utilisateurs. Voir Densités et finances locales, in *Annales de la Recherche Urbaine*, N°67, Juin 95.

Les rapports de contre-expertise sont suffisamment crédibles et étayés pour qu'on les suive et y adhère : "Le choix de secteur (qu'est la couronne utilisée) induit un raisonnement erroné, car l'enjeu de la densité est sa localisation... Il y a des coûts non monétarisables qu'on ne peut exclure... La conclusion ne vaut que pour chaque commune prise individuellement, sans tenir compte des modes de gestion communale, ni des dépenses des autres collectivités." "Les enjeux du débat sur les coûts de la densité mettent face à face des idéologies et des groupes de pression qui se saisissent dès qu'ils le peuvent de tel ou tel argument renforçant leurs positions, en élaguant toute hésitation méthodologique... La prudence dans ce domaine doit être de règle." (V. Fouchier²⁶.)

"Pour l'instant, il est impossible de dresser un bilan de l'ensemble des effets de l'extension urbaine sur les biens publics, les ressources naturelles, les transports sans oublier les coûts de congestion ou sur la santé humaine, et les coûts fonciers. Établir un tel bilan en associant des économistes urbains et ruraux serait un enjeu intéressant." (J. Cavailles²⁷.)

D'un point de vue comparatif, il n'est pas non plus possible de dire si une ZAC importante est globalement plus économe que plusieurs lotissements.

Les échanges très francs qui ont eu lieu dans le cadre de la revue ont eu plusieurs mérites malgré le caractère biaisé de l'étude. Le débat suscité a obligé à sortir du champ très restreint de l'économie ; il a montré que le concept de densité était d'une grande complexité et produisait des discours polysémiques ; chacun des différents acteurs l'appréhende à sa manière, c'est-à-dire de manière incomplète et en l'identifiant très souvent à la question de la maison individuelle ; il a mis en avant la faiblesse de nos connaissances économiques et la difficulté à conclure globalement ; y pallier nécessiterait un programme public de recherches de plusieurs décennies, en travaillant sur des séries longues ; il a montré aussi que la question des densités n'était qu'un aspect à traiter dans la recherche d'un meilleur usage de l'espace. Il a surtout montré que le débat était englué dans des luttes économiques et professionnelles, mais qu'en aucun moment des représentants des autorités publiques ou politiques n'y ont été associés. Or un débat qui n'est pas relayé par une forte volonté politique s'enlise même s'il a été passionnant.

Pour faire image, l'étude de l'ADEF ressemble à la photo d'un sportif en train de sauter prise avec un appareil dont la profondeur de champ est insuffisante : on ne voit pas le paysage environnant en arrière plan qui est très flou, voire masqué ; on ne situe pas la trajectoire c'est-à-dire la dimension temporelle du saut (il faudrait une caméra filmant longtemps avant et après le saut). Mais surtout, on discute sur un aspect de la technique du sauteur en oubliant que dans d'autres pays un certain nombre de sportifs ont fait de même, ont raté leur saut, se sont blessés sans que les services de secours (quand ils existent) puissent faire face efficacement à la situation !

1.2 Le questionnement belge : une démonstration convaincante ?

L'approche récente adoptée par des universitaires wallons sur les coûts de désurbanisation²⁸ est bien plus pertinente²⁹ car elle se réfère à une problématique globale, celle du développement durable. Pour cela, elle s'est focalisée sur deux points : la formalisation et la quantification du processus de désurbanisation ; l'évaluation des effets engendrés sur différents coûts collectifs, à savoir la mobilité, l'environnement, les services collectifs et la cohésion sociale. Ainsi, avec une approche comparative de situations d'habitats nouveaux (individuel sur des parcelles de 1200 m²/petit collectif ou groupé au sein de tissus préexistants sur des parcelles de 500 m²) sur une

²⁶ *Études Foncières*, N°92, juillet-août 2001.

²⁷ *Études Foncières*, N° 94, novembre-décembre 2001.

²⁸ Les coûts de la désurbanisation, Études et documents, CPDT Wallonie, 2002.

²⁹ Approche aussi sans fard, puisque, pour les auteurs, "Le mitage, c'est le résultat involontaire de l'action d'une multitude d'agents inconscients de miter le paysage" !

même commune, les différentes équipes de chercheurs ont développé des approches économiques des coûts générés en s'intéressant notamment aux acteurs qui payaient ; ils ont intégré aussi des raisonnements géographiques ou d'aide à la décision. La succession d'études ponctuelles a été préférée à la recherche d'un cadre territorial unique pour "photographier" les effets d'une politique foncière (en Belgique, le sol n'est pas un bien rare non reproductible, mais est perçu bien souvent comme un bien abondant que l'on peut consommer). En faisant porter la réflexion, par exemple, sur les coûts d'adduction et d'assainissement, ils ont montré que les facteurs de densité et de dispersion expliquaient des différences du simple au double³⁰ et que la productivité des services collectifs décroissait avec la densité d'occupation. Le raisonnement tenu est différent de celui des auteurs du rapport de l'ADEF, car les chercheurs belges mobilisent d'autres concepts économiques que les coûts, tels que, l'efficacité, l'équité de prise en charge des services, la solidarité, qui sont fondamentaux pour aborder des situations d'aménagement. En outre, ils analysent les processus de la périurbanisation dans le temps, de manière séquentielle, et mettent en rapport les coûts, le niveau de services offerts, le système des acteurs. Pour cela, ils essaient de trouver les bases d'un raisonnement du calcul d'options d'aménagement dans le cadre d'une problématique de développement durable.

Certes, ces travaux relèvent d'une problématique clairement énoncée³¹ justifiant ses limites³², et portent sur des échantillons limités alors que ceux de l'ADEF semblaient en apparence techniquement plus neutres et plus globaux, mais les conclusions sont d'une toute autre teneur. "Le surdimensionnement des zones urbanisables est également générateur de surcoûts en raison du peu d'intégration entre l'aménagement normatif et la gestion technique des réseaux... Les équipements sont souvent inexistantes... Les charges d'urbanisme exigées ne permettent pas de couvrir l'ensemble des coûts générés par les lotissements... Les surcoûts étant collectivisés, nous assistons à une subvention cachée des périphéries au détriment des tissus denses, ce qui est d'autant plus inéquitable lorsque les espaces périurbains sont peuplés par les segments socioéconomiques les plus favorisés, comme c'est souvent le cas." En inscrivant leur raisonnement dans une problématique des coûts récurrents et en faisant mention du contexte induit par les futurs règlements européens, notamment sur l'assainissement, ils montrent que, dans le contexte de l'actuelle stagnation démographique, "les nouvelles charges sont perpétuellement générées... C'est donc bien d'une dette écologique collectivisée dont nous sommes aujourd'hui redevables."

L'intérêt de ces démarches n'est pas qu'elles s'opposent à un certain angélisme des travaux français évoqués, mais qu'elles introduisent une complexité proche de la réalité (qui paye ? comment ? quand ? quels sont les effets sociaux ? quels sont les services proposés pour un coût donné de périurbanisation ?). Il va de soi que l'on trouverait des situations différentes de celles qui ont été observées, mais celles-ci sont majoritaires. Les sociologues pourraient ajouter bien des éléments à ces descriptions (cf. les risques de paupérisation et de surendettement, la fermeture sur un modèle familial donné, l'efficacité du système scolaire et culturel périurbain, etc.).

³⁰ J.-M. Halleux, *Études Foncières*, 94, novembre-décembre 2001.

³¹ "La désurbanisation présente sans conteste de nombreux aspects positifs... elle présente également de substantiels inconvénients. Plus précisément, le drame consiste en ce que les bénéficiaires de la désurbanisation sont généralement de type privé, alors que les coûts d'une telle évolution sont en grande partie collectifs. En outre, ces coûts sont souvent décalés dans le temps, ce qui implique des accrochages par rapport aux principes du développement durable. C'est dès lors cette contradiction que la puissance publique doit résoudre, en gérant la désurbanisation. Et c'est précisément afin de la gérer qu'il est obligatoire d'en identifier les surcoûts." (p.32)

³² "La prise en compte des surcharges déterminées par la désurbanisation n'est donc que partielle. Ainsi, sont par exemple absents tous les surcoûts supportés par les communes urbaines qui voient l'exode d'habitants et l'abandon de bâtiments sur leur territoire. Dégradation de pans entiers de quartiers centraux et péri-centraux, augmentation des dépenses sociales, baisse des rentrées fiscales, congestion et pollution sont autant d'effets indirects du processus de désurbanisation qu'il serait bon également de chiffrer dans une analyse globale et systémique du phénomène." (p.124)

Par ailleurs ces démarches quantitatives belges n'ont pas un horizon économique de calcul à 40 ou 50 ans, qui en théorie est celui du développement durable ; il n'y a pas de calcul d'actualisation. Par contre, elles mettent en avant un certain type de raisonnement relevant à la fois des principes de précaution et de l'équité inter-générationnelle, sur des données tangibles : l'augmentation des charges collectives reportées ultérieurement, la consommation de grands espaces libres dont les générations à venir auront besoin pour leur propre usage.

Ce qu'il faut en retenir pour le débat français, c'est, d'une part, la nécessité d'enrichir le raisonnement sur la densité, qui ne peut se réduire à une simple question de coûts apparents ; et, d'autre part, la vive recommandation à lier la question de la densité à celle des formes urbaines et de leur localisation, à l'histoire de leur formation³³ ; la densité ne s'identifie pas conceptuellement à un certain type d'habitat (maison individuelle ~ faible densité).

1.3 L'approche anglaise : un plaidoyer pour la ville compacte aux effets incertains

Les années 90 ont été particulièrement riches en matière de réflexions sur la maîtrise de la périurbanisation en Grande-Bretagne. En effet, en 1994, le gouvernement britannique prit la décision de publier une directive nationale pour limiter les déplacements automobiles, la "Planning Policy Guidance N°13". A l'origine d'une telle démarche se trouvait le constat que la consommation d'espace suivait un rythme bien supérieur à la croissance démographique et qu'en conséquence il faudrait construire des logements pour 4,4 millions de nouveaux ménages entre 1991 et 2016, soit une consommation de 6800 ha par an, soit, au final, une superficie supérieure au Grand Londres. Dès 1980, une circulaire avait tenté de freiner la dédensification et une loi de 90 exigeait que les décisions d'urbanisme respectent les plans directeurs, mais le PPG 13 visait en outre à mieux combiner les politiques de transports et d'urbanisme. L'approche ne visait pas explicitement une intervention autoritaire sur les densités ("les propositions extrêmes de ville compacte visant à localiser la croissance urbaine à l'intérieur des limites actuelles des villes sont, néanmoins, irréalistes et indésirables³⁴"), mais "les plans d'urbanisme (devaient) prévoir une quantité maximale de logements dans les grandes villes, avec une priorité particulière envers la réutilisation ou la reconversion de sites ou immeubles existants".

En fait les objectifs affichés visaient à réduire la croissance de la longueur et du nombre de déplacements motorisés, à encourager des transports alternatifs et à limiter la dépendance à l'automobile ; de la densité, on passait à des préoccupations écologiques. Dans l'ensemble, cette directive fut bien reçue parmi les techniciens locaux des transports du fait de l'affaiblissement des groupes de pression pro routiers, mais son efficacité réelle dépendait de la manière dont les autorités locales, affichaient leur volonté de changer les modes d'occupation des sols. Or, dans une enquête de 1996, seuls 5% des districts avaient augmenté leurs normes de densité, les 2/3 d'entre eux ne souhaitant pas modifier leur politique ! "Il y a un manque d'intérêt certain envers la PPG 13...et une tendance à utiliser les politiques de densité pour protéger le statu quo plutôt que pour promouvoir le changement.³⁵" Cette thématique était trop sensible politiquement et trop incertaine pour les collectivités locales. Cependant des initiatives intéressantes virent le jour comme la proposition du London Planning Advisory Committee de Londres de fixer des normes de densité avec des fourchettes (125 à 210 pièces habitables/ha pour les logements individuels, 125 à 250 pour les projets résidentiels mixtes) ou encore la conversion de maisons individuelles en appartements.

³³ Une maison individuelle qui vient boucher une "dent-creuse" sur un linéaire de voie déjà urbanisée ne coûte pas la même chose à une collectivité qu'un lotissement nouveau créé à 1 km de la dernière maison du village!

³⁴ M.Behenny, cité par V.Fouchier "2001+", N°49, septembre 99.

³⁵ Ibid.

C'est dans ces conditions que le nouveau gouvernement travailliste reprit l'initiative et confia en 1998 à l'architecte Richard Rogers une commission, Urban Task Force, qui publia un an plus tard son rapport "Vers une renaissance urbaine". Ce document est probablement une des analyses les plus complètes et pertinentes qui ait été faite sur la situation ; il entendait faire pression sur le gouvernement pour réparer le laisser-faire des 20 dernières années, mais aussi changer les esprits notamment des classes moyennes pour lesquelles la vie égale une maison et un jardin, et l'habitat en tour, un taudis.

La méthode fut originale : un rapport très pédagogique, abordant toutes les questions ; 105 propositions, certaines très générales, d'autres très concrètes ; de nombreuses visites de terrain et un débat dont les points significatifs furent consignés dans un document ultérieur. L'objectif majeur était d'obtenir 60% de constructions en renouvellement urbain (brownfields) : "la politique urbaine doit limiter d'une manière drastique la périurbanisation et le développement hors des villes." Les recommandations de l'UTF portèrent sur quatre domaines :

- Les recyclages de terrains et de bâtiments
- L'amélioration de l'environnement urbain
- L'excellence dans la gestion, la direction et la participation
- La mise en œuvre de la régénération urbaine.

En fait le rapport ne traitait pas de la densité mais d'une multiplicité de dysfonctionnements urbains, les questions jointes de l'étalement urbain et de la polarisation sociale y tenant une place très importante, comme l'a montré V.Renard³⁶.

Il s'agissait notamment d'amener les collectivités locales à revoir leurs plans d'aménagement en protégeant les "greenfields" et en orientant les constructions sur les terrains recyclés, après décontamination éventuelle. Les organismes et services publics devaient rendre leurs propriétés non utilisées disponibles à la rénovation urbaine. Des mesures fiscales accompagnaient ce mouvement.

Convaincus que, pour attirer les nouvelles populations, il fallait améliorer substantiellement les milieux urbains, les auteurs souhaitaient augmenter la qualité des projets d'architecture et d'urbanisme au travers de projets pilotes, augmenter les densités urbaines en renonçant à un zonage strict, élever le niveau culturel des professionnels (en 5 ans 2000 professionnels devaient avoir fait un stage à l'étranger), "concilier qualité et densité". Les travaux font souvent référence à Barcelone et à Rotterdam, à Chelsea et Notting Hill(!). "Le clou de la densité est enfoncé dans les recommandations suivantes :

- Décourager les collectivités locales de refuser les permis de construire pour "densité excessive".
- Établir une présomption de refus de permis de construire lorsque la densité proposée est trop faible.³⁷

Mais la recherche de compacité est appréhendée dans le cadre d'un polycentrisme, d'une mixité urbaine et sociale qui promeut l'usage efficace des ressources et des politiques de durabilité dans le système des transports.

Afin de limiter les effets de saupoudrage des subventions, il était suggéré de créer des Urban Priority Zones (qui pourraient se traduire par ZUP!) où se concentreraient les aides mais aussi les expropriations tombées en désuétude. Des propositions recommandaient aussi des changements significatifs dans le système de planning et un renforcement de la planification régionale plus ou moins oubliée depuis 30 ans.

³⁶ V.Renard, Le redéveloppement des sites urbains en Grande Bretagne, Note pour l'IAURIF, septembre 1999.

³⁷ Ibid.

Les questions de fiscalité étaient largement développées et s'éloignaient par exemple de l'esprit de la loi Sapin puisqu'au lieu de restreindre les participations, les auteurs suggéraient "d'élargir leur utilisation pour financer des améliorations de l'environnement urbain ou même de contribuer à des projets de rénovations dans d'autres quartiers de la ville"³⁸.

Le rapport ne mâchait pas ses mots, une telle politique coûterait cher (coût apparent ? immédiat ? global ?) et devait être financée par le secteur public et le privé.

La démarche menée rappelle celle du Rapport Sueur dans le domaine de la politique de la ville, mais se voulait encore plus globale et plus concrète dans certaines mesures fiscales ou administratives.

Que retenir d'une telle initiative, intéressante sur plus d'un point ?

- L'affichage d'un chiffre comme objectif d'aménagement (60%) vise à faire adhérer plus facilement à des idées, à un projet mais il ne peut cacher l'extrême diversité des cas, donc la nécessaire modulation des mesures (l'étendue des brownfields à Liverpool n'a rien à voir avec ceux du Sud-Est qui continue sur un trend de la maison individuelle).
- C'est une démarche nationale largement impulsée par le pouvoir central, mais qui du fait de la radicalité du message et des engagements financiers à prendre ne l'a pas suivi. Il est probable que le fait de mettre le gouvernement au pied du mur n'a pas été très performant médiatiquement et politiquement.
- Elle aborde les questions de la densité et de l'étalement périurbain de multiples manières, mais toujours de manière globale, en associant traitement des centres, limitation du droit de construire en périphérie et gestion urbaine. Il n'est pas possible d'agir frontalement, seulement par l'investissement ou la réglementation pour faire du renouvellement urbain. Densification, formes et design urbain sont intimement liés. Ce qui importe, c'est la convergence des actions.
- Elle reconnaît que le succès dépend d'un grand nombre de facteurs dont l'amélioration de la culture des professionnels de l'architecture et du planning. Elle insiste surtout sur la nécessité d'avoir un système de planification régionale solide.
- Le débat a été d'un excellent niveau, les documents étaient très pédagogiques, mais ils ont été très peu relayés dans la presse, ce qui a très probablement nui à leur application.
- Le rapport a connu de très vives réticences, notamment de la part de Fédération du bâtiment et de la Confederation of British Industry qui insistent sur les effets des obstacles à la libre construction : montée des prix des terrains, ralentissement économique et frein à la création d'emplois hors du Sud Est de l'Angleterre. Les questions de l'aménagement et de la densité ne sont pas dissociables du jeu général des acteurs dans le champ économique.
- Le rapport a mis principalement l'accent sur la question de la régénération des centres au détriment du reste des zones habitées et notamment des banlieues. "Nous ne devons pas isoler une partie du territoire où nous vivons et sacrifier le reste en le pénalisant ou en l'ignorant. Le livre blanc annoncé ne pourrait être qu'ennuyeuse déclinaison de ce qui est en train de se produire, ou une harangue. Il accroîtrait la fracture sociale... La UTF devrait pouvoir reconsidérer son travail et produire un nouveau rapport qui pourrait s'appeler "the bigger picture and the longer view." (D.Lock VPt de la Town and Country Planning Association).
- Il y a une convergence dans la proposition de certaines mesures de part et d'autre de la Manche (régénération urbaine, fiscalité, augmentation des densités, etc.) ; mais le traitement de la question des densités en France garde ses spécificités propres.

Ainsi donc, la pertinence d'une démarche ne doit pas se départir d'un grand sens stratégique de formulation et de médiatisation des propositions.

³⁸ Ibid.

1.4 L'approche américaine : Urban Sprawl, New Urbanism et pragmatisme

La question de l'étalement urbain est un problème permanent des États-Unis qui est constamment abordé dans la presse spécialisée, les médias grand public et les discours politiques (cf. l'opposition américaine à la ratification du rapport de Kyoto pour préserver la liberté de circuler). Mais il demeure difficile d'avoir une vision unique et cohérente d'un pays fédéral qui a autant de particularités culturelles, réglementaires et politiques. On ne peut que distinguer certaines touches, une tonalité des politiques suivies.

L'urban sprawl continue à être poussé par la dichotomie sociale et économique centre ville/périphérie, par la force de la tradition culturelle américaine, par la mauvaise qualité des services publics urbains (et notamment le système scolaire), par le racisme, par la concurrence à laquelle se livrent les communes pour attirer les populations les plus solvables ou les entreprises, et surtout par le faible coût de l'essence (dans les 70's le périurbain comptait 25% de familles de plus que dans les villes ; maintenant cela correspond à 75% !). La dynamique urbaine est fondamentalement centrifuge.

Cependant il se produit de telles situations de dérèglement (notamment de congestion et mise à disposition de main d'œuvre, le " spatial mismatch ") que l'on voit poindre ça et là des initiatives du monde économique ou politique visant à en limiter les effets, voire les causes. Dans l'Oregon (Portland) et l'État de Washington, ont été mises en place des limites au périurbain, "urban growth boundary " ; le New Jersey a voté une élévation des taxes pétrolière pour financer la préservation des espaces de la construction. Dans le Maryland et le Michigan, ce sont des communautés qui rachètent des terres agricoles pour empêcher la construction, avec toute l'ambiguïté d'une telle mesure, qui pousserait plus loin encore le principe des "gated communities". A Atlanta, la politique de création de nouvelles autoroutes a aboutit à l'inverse de ce qui était visé ; la ville est désormais sous la menace de privation de subventions fédérales si elle n'applique pas le Clean Air Act. A Chicago, la puissante Chambre de Commerce et l'Académie des Arts et des Sciences ont produit un plan "Chicago Metrolois 2020" qui vise directement le sprawl (paiement du prix réel des charges de la route par les navetteurs, création de lignes rapides de transport collectif, garantie d'un niveau de qualité scolaire, etc.), tandis que la Ville vient de publier de nouveaux principes de zoning, où prédominent qualité urbaine et densification. Mais ce qui plane, c'est désormais la menace de manque d'eau et les coûts d'environnement.

Dans un pays où la concurrence est partout tant entre les collectivités qu'entre les promoteurs et où le capitalisme s'adapte à une multiplicité de situations, on peut noter que le site "smartgrowth " de la Fédération du bâtiment valorise les exemples d'investissements dans les centres-villes, de reconquête foncière à des fins résidentielles. Ces promoteurs plaident pour la densification, car le sprawl leur apparaît contre-productif ; est-ce un indice de changement ? Le dernier recensement montre aussi que bien des villes n'ont pas eu le déclin auquel on s'attendait³⁹, voire ont crû en population, sous l'impact du retour en ville de populations immigrées et de certains " yuppies ". Pour ces derniers, qui sont les enfants des navetteurs, les services urbains ont une importance notoire et cela d'autant qu'ils n'ont pas les mêmes structures familiales que leurs parents. C'est ainsi que l'on peut expliquer une modification sensible dans la densification à Chicago par la transformation de maisons de plain pied en immeubles à deux niveaux dans les quartiers vivants.

³⁹ Cf. E. Ladner Birch, "Having a longer view on downtown living" *APA Journal*, 2002, vol 68 N°1, qui montre que les frémissements résidentiels dans 45 centres de grandes villes ont des racines mais une grande fragilité.

Étalement urbain et densité : état (provisoire) du débat

Dans ces multiples frémissements, dont on ne peut dire s'ils annoncent une inflexion significative dans les politiques urbaines, le New Urbanism est intéressant comme alternative aux faibles densités, car il concerne non seulement les lotissements de banlieue, mais aussi les "infill projects", c'est-à-dire les projets localisés en centre-ville.

Ce courant architectural hybride, se traduisant par le pastiche, repose généralement sur quelques principes :

Caractéristiques architecturales et urbanistiques	Objectifs sociaux et comportementaux visés
Densité : densification des constructions sur des parcelles plus petites, garages séparés avec appartements supplémentaires permettant d'accueillir des locataires ou de la famille ; zoning résidentiel majoritaire.	Durabilité écologique recherchée : faible consommation foncière ; recherche d'une moindre dépendance à l'automobile.
Mixité urbaine ⁴⁰ : cohabitation entre maison individuelle et maison de ville ; une certaine mixité résidentielle liée à la variété des revenus des propriétaires ; inclusion de petits équipements commerciaux et publics.	Quartiers plus ouverts socialement : mélange de propriétaires et de locataires ; diversité des formes architecturales ; recherche d'interaction sociale avec des activités en option pour les jeunes, les vieux, les automobilistes et ceux qui n'ont pas de véhicules.
	Activités diverses de quartier : marche et gains pour la santé ; utilisation d'équipements collectifs de proximité ; développement d'un esprit de club, etc.

C'est ainsi que les parcelles sont de tailles inférieures de 35%, à type de logement égal ; l'espace de la voiture est mieux maîtrisé (non sans tension) et la façade des maisons ne comprend plus la fameuse porte de garage pour deux voitures ; les lotissements accueillent quelques boutiques.

Mais de telles initiatives urbanistiques, qui demeurent limitées, ne réduisent pas pour autant les coûts énergétiques et sociaux car les lotissements ne sont pas de réels lieux de la mixité sociale ou urbaine, le principe du zoning y prévaut généralement. En dépit de ses qualités (densité, différenciation et flexibilité) qui en fait un instrument non négligeable de renouvellement urbain et donne satisfaction à la demande sociale, cette option ne pourra à elle seule contrebalancer les tendances lourdes, notamment celle du départ des entreprises des centres villes, vers les "edge cities". C'est tout une image de la qualité urbaine, de la civilité et de la sécurité qui est à reconquérir, tâche à laquelle s'emploient les professionnels si l'on en croit les revues professionnelles (APA) où se multiplient les guides et recommandations pour reconquérir les espaces publics, la "main street", le confort du piéton et de l'habitant. Il semble bien que soient engagées des politiques d'attractivité de centre-ville. L'exemple de modification de la politique d'urbanisme, notamment patrimonial de Los Angeles est connu, mais on parle maintenant de "dense sprawl"⁴¹, preuve que la densité ne peut être abordée seulement pour elle-même. Il y a de mauvaises densités (cf. celle de certains lotissements sécurisés, qui n'épargnent pas l'usage de la voiture, rendent le paysage hideux et ne contribuent pas, loin s'en faut, à résoudre la question sociale).

⁴⁰ Lire les travaux très intéressants de C. Ghora-Gobin, notamment un entretien dans *Diagonal* 155, mai-juin 2002.

⁴¹ *Ibid.*

1.5 Quelques approches scandinaves⁴²

Les questions de la maîtrise de l'étalement urbain ont été abordées très tôt dans les années 60 par le Danemark et la Suède, grâce, d'une part, à des principes tirés de l'expérience britannique et construits avec les schémas de ville nouvelle et, d'autre part, à la volonté de gouvernements sociaux démocrates qui se sont succédés pendant près de trente ans.

A la base, se trouvait l'affirmation d'une forte volonté de planification régionale, la volonté de lier axes de transports lourds et urbanisation de quartier ou de ville nouvelle dans la périphérie immédiate des gares, et enfin zonage très strict, notamment protection des paysages qui sont une valeur nationale largement partagée.

Avec l'entrée dans l'Europe et dans la globalisation, avec l'alternance politique (arrivées d'équipes conservatrices, voire populistes au Danemark), c'est tout le système de planification qui a été remis en cause. Par ailleurs, la croissance vive des années 90's a permis à toute une population d'accéder largement à l'usage de l'automobile, modifiant par là les rapports de force entre la ville agglomérée et une campagne qui n'avait pas subi les méfaits du mitage.

Copenhague :

C'est ainsi que la question de la densité s'est de nouveau posée à Copenhague, avec l'éclatement de l'intercommunalité, ainsi qu'avec la remise en cause par les communes plus autonomes du système de planification en doigts de gant qui avait tenu et permettait de limiter l'urbanisation dans des rubans spatiaux le long des voies ferroviaires. La concurrence pour l'attraction des entreprises (notamment le commerce) et plus encore de la population la plus riche, car la fiscalité locale est assise sur les revenus des habitants, a fait basculer le pays dans le mouvement du périurbain. Par ailleurs, la reconversion industrielle a mis sur le marché des friches qui ont été réutilisées par les entreprises tertiaires qui ont, à leur tour, accéléré les mouvements de populations motorisées, puisque ces usines ne se trouvaient pas sur les pôles d'échanges.

Après avoir tenté des expériences infructueuses de construction d'habitat et de village isolé expérimental en densités moyennes ou élevées, les autorités publiques se sont lancées dans une politique de renouvellement urbain massif susceptible de faire contrepoids à l'attractivité du périurbain. Les opérations portuaires et plus encore la construction du quartier d'Orestad, entre le centre et l'aéroport, suivant des principes de développement durable viennent compléter des dispositifs de réhabilitation des quartiers dégradés en centre ville. De telles initiatives rencontrent un grand succès tant le marché du logement est déficitaire en unités de qualité et tant les principes de respect de l'environnement naturel correspondent bien à la culture locale (33% des déplacements à Copenhague se font en deux roues!). Pour lutter contre les méfaits de la périurbanisation observée ailleurs, mais ne disposant pas des moyens réglementaires autoritaires et nationaux antérieurs, les autorités politiques jouent donc la concurrence pour la qualité urbaine (espaces publics, logement, moyens de transports, services) où, après l'élaboration d'un schéma directeur partenarial, les politiques de densité sont négociées avec les investisseurs et mises en œuvre dans le cadre de projets urbains coordonnés. On peut citer, par exemple l'importation, en provenance de Rotterdam, de formes de maisons de villes sur quai, ainsi que les grandes densités d'Orestad implantées sans transition en pleine zone de marais afin de limiter l'urbanisation, certes, mais aussi plus prosaïquement pour financer la ligne nouvelle de métro.

⁴² M.Micheau, Pratiques contemporaines de l'aménagement à Copenhague et Stockholm : rapport de voyage d'études du Cycle d'Urbanisme de Sciences Po, 2002.

De telles initiatives sont économiquement et formellement intéressantes, mais sont à l'origine d'une élévation sensible des prix immobiliers qui accroissent les tensions sociales, alors que le pays a abandonné un certain nombre de principes de welfare. Cependant, si elles contrecarrent les effets centrifuges du périurbain, elles ne s'y opposent pas complètement.

Stockholm :

Avec le développement de la nouvelle économie suédoise et son repositionnement politique et économique sur la Baltique, Stockholm est devenue une zone d'immigration particulièrement attractive (haute qualification de l'Europe mais aussi immigrants pauvres des PED) qui ont aggravé les tensions sur le marché du logement. En effet, du fait de contradictions très fortes issues du règlement du logement, de l'absence d'incitation à construire de manière abordable et surtout de la stricte protection des espaces proches, pendant dix ans la capitale a construit dix fois moins qu'elle aurait dû. Dans ces conditions, une périurbanisation lointaine a vu le jour, mais n'a pas été à la hauteur des besoins de main d'œuvre. C'est pourquoi, la ville s'est lancée dans un programme de renouvellement urbain de grande ampleur sur des friches industrielles et portuaires en confiant au secteur privé le soin de faire ce qu'elle ne pouvait plus faire. Étant donné la structure géographique spécifique (une multiplicité d'îles), c'est par la densité que se règle actuellement le déficit de logements avec des résultats contrastés. Le meilleur exemple est Hammarby Sjöstadt, car il y est mené une politique exemplaire de constructions sur des principes complètement déclinés de développement durable, où les questions d'accessibilité et de transports jouent un rôle fondamental (pour éviter que la voiture perturbe le quartier bien desservi en TC, il a été imposé au promoteur la norme d'1 place de parking pour 4 logements⁴³ ! Les Danois avaient été moins radicaux à Orestad, en se restreignant à 1 place pour 2 logements seulement...), ce type d'opérations étant insuffisant en volume et concernant avant tout une population très solvabilisée, la ville met en œuvre par ailleurs une politique de densification compatible avec les impératifs de préservation du cadre naturel (non sans tensions vives entre techniciens, politiques et écologistes disposant d'un pouvoir médiatique notoire). Il s'agit de reprendre des espaces publics qui ne sont plus utilisés de manière efficace par la population, parce qu'ils ont été aménagés à profusion dans les 70's, comme les stades, ou mieux encore d'aller jusqu'au bout de la logique de développement durable, en réduisant certaines emprises routières et en construisant du logement à leur place !

⁴³ La question de savoir si les nouveaux habitants supporteront ce type de norme reste entière. En 2002, les nouveaux habitants "râlaient"...

On peut retenir de ces expériences scandinaves quelques réflexions :

- Si les deux capitales font face au défi de l'étalement périurbain, en ayant perdu une grande partie de leurs moyens réglementaires pour le juguler, elles le font en gardant une tradition de planning et d'intervention publique. Elles agissent par ailleurs en utilisant un système d'infrastructures publiques héritées de la social-démocratie qui garde encore toute sa pertinence (cf. la densité et l'efficacité du réseau de transports publics, un système de ville nouvelle qui demeure de grande qualité malgré les changements de population, un appareil de formation performant, une implication citoyenne, etc.).
- La confrontation avec le périurbain nécessite une intercommunalité, qui, si elle a été mise en morceaux par des gouvernements conservateurs, est rapidement réactivée, même d'une manière associative, à Copenhague. C'est à cette échelle que se négocient les systèmes de transports et autres services publics et que sont envisagées les ouvertures à l'urbanisation individuelle.
- La protection de l'environnement naturel est une valeur commune qui s'impose à la manière d'ouvrir à l'urbanisation. Cette contrainte se révèle productive d'idées nouvelles et alternative à l'extension traditionnelle.
- L'enjeu politique et social principal est le départ des classes moyennes et des couches les plus riches de la population hors la ville. Cela guide toutes les opérations de régénération urbaine qui sont d'une dimension sans précédent et surtout qui proposent des services urbains hors pair pour les faire revenir. Il y a une volonté très forte de rendre attractifs la ville, son centre et ses faubourgs.
- Dans un contexte de crise budgétaire forte, la densification se fait de manière partenariale avec le privé, les propriétaires fonciers publics se comportant comme des acteurs privés. En conséquence, la question du logement des populations à faibles revenus demeure et la solution se cherche d'une manière pragmatique.
- La recherche de densité n'est pas dissociée d'une recherche de grande qualité urbaine ou de logement. Cela n'est possible que si la puissance publique possède une grande culture professionnelle et développe un sens très averti de la maîtrise d'ouvrage.

2. LA DENSITÉ EN FRANCE, CONCEPTS, OUTILS ET PERSPECTIVES

2.1 Plaidoyer pour un meilleur usage des concepts

Aux États-Unis, les ouvrages ou articles sur l'urban sprawl sont extrêmement nombreux. Ils dessinent par leurs argumentaires un véritable clivage entre les partisans ou adversaires de ce mode d'urbanisation. Ces travaux abordent généralement les modes de vie, les coûts générés et rendent compte des initiatives prises par les milieux économiques ou les habitants pour s'y maintenir. La question de la densité y est aléatoirement traitée, principalement par les mêmes spécialistes, cette question ayant été réactivée avec la proposition de nouveaux produits immobiliers du New Urbanism.

Étalement urbain et densité : état (provisoire) du débat

En France, la littérature technique (notamment celle du CERTU⁴⁴) ou scientifique a suivi avec beaucoup moins d'ampleur et plus d'approches sociologiques⁴⁵, ce mouvement des idées. Cependant, un ensemble de travaux ont abordé frontalement la question de la densité : ceux de V. Fouchier. Ils sont importants à plus d'un titre car ils mettent de l'ordre dans les concepts et leurs usages ; ils étudient deux composantes particulièrement importantes du développement durable, à savoir la consommation d'espace et l'impact de l'accroissement de la motorisation des ménages suivant les situations de densité ; ils s'intéressent aux politiques publiques de traitement de la densité dans d'autres pays⁴⁶ et avancent des propositions de politiques publiques ; et, surtout, ces travaux portent essentiellement sur la région Ile-de-France.

En ce qui concerne la question des concepts, on y voit bien que la densité véhicule avant tout des craintes irrationnelles datées des situations des grandes villes du XIX^e siècle, mais aussi et surtout les questions sécuritaires et morphologiques des "quartiers". En ce qui concerne ceux-là, l'opinion identifie la densité de mal vivre qu'ils véhiculent avec leur densité propre, qui est pourtant faible. C'est pourquoi, les connotations négatives de l'environnement linguistique de ce mot pèsent beaucoup dans son usage scientifique : surdensité, concentration, compacité, surpeuplement, surpopulation, verticalité, densification, etc. Car si l'on peut, sans trop de difficultés, définir ce que l'on met au numérateur de ce rapport, c'est le dénominateur qui pose le plus de problèmes ainsi d'ailleurs que les échelles sur lesquelles on va appliquer ce mot⁴⁷.

En aménagement, l'usage est très largement polarisé par la question administrative des autorisations de construire, le COS. Or, ce qui est vécu ce sont les formes urbaines dont la SHON ne décrit pas l'enveloppe des bâtiments. Par ailleurs, le nombre d'habitants par km², mesuré à la commune, ne décrit pas une intensité d'urbanisation, mais plutôt une part relative d'urbanisation, car il ne prend pas en compte les emplois.

C'est pourquoi après avoir rappelé que chaque spécialiste a "sa" définition de la densité⁴⁸ :

Profession	Échelle			Surface		Critère	
	interne	micro	macro	nette	brute	contenant	contenus
Psychologue	●●●●●●●●			●●●●●●●●			●●●●●●●●
Architecte	●●●●●●●●	●●●●●●●●		●●●●●●●●		●●●●●●●●	
Promoteur		●●●●●●●●		●●●●●●●●		●●●●●●●●	
Instructeur PC		●●●●●●●●		●●●●●●●●		●●●●●●●●	
Urbaniste ZAC		●●●●●●●●			●●●●●●●●	●●●●●●●●	●●●●●●●●
Planificateur SD			●●●●●●●●		●●●●●●●●	●●●●●●●●	●●●●●●●●
Géographe			●●●●●●●●		●●●●●●●●		●●●●●●●●
Transporteur			●●●●●●●●		●●●●●●●●		●●●●●●●●

⁴⁴ Densité de population et morphologie du bâti, 2001. La densité : concept, exemples, mesures, 2002.

Calculs de densité d'environnement par lissage cartographiques, sont des documents techniques utiles pour des approches comparatives.

⁴⁵ C'est ainsi que la communauté scientifique française semble 04 92 96 26 70 plus préoccupée par les enjeux de philosophie politique des gated communities (J Donzelot) ou les risques de sécession dans un contexte de partage des idéaux républicains, que par l'analyse fine des modes de vie et des réactions des habitants aux nouveaux modes de périurbanisation (cf. travaux récents de D.Pinson).

⁴⁶ Maîtriser l'étalement urbain : une première évaluation des politiques menées dans quatre pays (Angleterre, Norvège, Pays-Bas, Hongkong), "2001+", N°49, septembre 99.

⁴⁷ Une densité de 5m2 par personne ne signifie pas la même chose quand on étudie les modes de vie ou comportements de 4 personnes dans une chambre, 200 personnes dans une cantine, et 2000 personnes/ha dans un quartier très dense.

⁴⁸ V.Fouchier, *Les densités urbaines et le développement durable, le cas de l'Ile-de-France et de villes nouvelles*, Ed.SGVN, 1998.

V. Fouchier suggère que l'on utilise plus souvent la SHOB (hors sol) ainsi que la densité humaine nette (population + emploi)/surface, qui est particulièrement efficace pour rendre compte des mécanismes ou effets de société dans les métropoles, même s'il est difficile en dehors des recensements d'avoir des données fiables et localisées finement en termes d'emploi.

Aussi, comme "la densité seule est une diversion"⁴⁹, il est souvent préférable d'utiliser plusieurs définitions pour parler d'un phénomène⁵⁰ ; c'est d'ailleurs ce que font les grands maîtres d'ouvrages, lorsqu'ils échangent entre eux sur l'économie et la portée des opérations qu'ils mènent. M.Sauvez propose ainsi de raisonner en mentionnant quatre niveaux : foncier (m² d'emprise foncière), construit (m² de construit), démographique (densité de personnes par m²), effets environnementaux (% de kilo carbone délivré dans l'atmosphère selon la nature, la localisation et l'usage des m² construits).

Mais plus encore que la définition, ce sont les composantes de la dynamique que cachent les questions liées à la densité qu'il faut avoir présentes à l'esprit :

Densité humaine nette = Emprise urbaine x Epannelage⁵¹ x Intensité d'usage

Car la consommation d'espace s'apprécie avant tout en dynamique.

Les exemples donnés dans ses travaux et repris par l'IAURIF, dans son référentiel de densités et de formes urbaines (1995), sont particulièrement explicites et mériteraient d'être plus diffusés pour faire réfléchir tous les acteurs impliqués par la compacité et la production des faibles densités. En effet, l'enjeu majeur en termes de développement durable est de concilier la demande sociale forte d'un accroissement des tailles d'espaces d'habitat et la nécessité d'économiser à tout prix la consommation collective d'espaces nouveaux (éparpillement et éloignement), c'est-à-dire d'articuler une faible densité sociale interne (le logement généreux en espaces) et des densités non sociales (le bâti urbain) externes. La question de la densité ne se réduit pas à la question foncière mais introduit à tout ce qui est induit, notamment par un mauvais contrôle de l'urbanisation, l'explosion des consommations collectives et individuelles et des demandes de services implicites ou décalées. Ce qui importe, ce n'est pas une vision instantanée, par exemple le concept de marché de la maison individuelle à court terme, mais l'accumulation sur le long terme de toutes les conséquences économiques, sociales et physiques que l'on peut décrire, certes grossièrement mais de manière pertinente. En utilisant certains concepts et modes de raisonnement plus que d'autres, les élus et acteurs de la production de faibles densités gomment leurs responsabilités (cf. étude de l'ADEF). A l'inverse, la densité n'explique pas tout, puisque certaines occupations de l'espace faiblement intensives en emploi ou habitat (les grandes surfaces, les équipements scolaires, sportifs ou culturels) produisent par leur localisation des effets particulièrement négatifs en termes de gâchis des ressources. "Contrairement aux conclusions de Newman et Kenworthy⁵², on ne peut trop attendre d'une politique visant à bloquer les urbanisations futures, si rien n'est fait pour répartir différemment les hommes et leurs activités, afin de favoriser l'usage de transports en commun."⁵³

2.2 Développement durable et densité : les acquis d'un programme de recherches⁵⁴

Le programme incitatif conjoint Plan Urbain - Ministère de l'environnement sur l'écologie urbaine mené entre 1992-1999⁵⁵ contient des éléments qui sont très utiles pour mieux comprendre certaines questions liées directement ou indirectement à la densité et à la périurbanisation :

Images de la ville et de la nature

- La périurbanisation joue beaucoup sur la production d'images de la nature. En fait, la culture française ne participe pas de l'anti-ville qui est la base du sprawl américain. Il y a en effet une multiplicité des perceptions de la ville et de la nature et une idéalisation tant de l'un que de l'autre. Dans un certain nombre de cas, le périurbain correspond à une stratégie de compromis

⁴⁹ J.Bishop, cité par Vfouchier, ibid.

⁵⁰ Les anglais utilise la mesure en termes de pièces par hectare qui donne bien une idée des densités pavillonnaires.

⁵¹ Ou hauteur.

⁵² Qui montrent qu'il existe une relation inverse entre consommation de carburant et densités urbaines des grandes villes.

⁵³ V. Fouchier, Ibid. p.187.

⁵⁴ Une partie des travaux de recherche de V. Fouchier sont à rattacher à ce programme.

⁵⁵ Ville et écologie, bilan d'un programme de recherche 1992-1999.

acceptable et temporaire dans une trajectoire résidentielle. Certaines enquêtes logement ou ménage menées dans le cadre des PDU sont venues, de manière pointilliste, confirmer un tel point de vue⁵⁶. En effet, il ne semble qu'aucune grande enquête nationale n'ait été faite.

- Des enquêtes qualitatives ont montré qu'il existait une critique très forte sur le type d'image de la ville produite, sur l'artificialisation du cadre de vie et la faiblesse des conditions d'appropriation de son environnement⁵⁷.
- La question environnementale cache très souvent des plaintes sociales fortes que le périurbain permet d'apaiser provisoirement.

La densité et son vécu⁵⁸

- La perception des densités est très vive et est à l'origine de mouvements sociaux de résistance (Alésia, Paris-Rive-Gauche, Meudon, etc.). Des territoires de densités moyennes ou faibles⁵⁹ (50 hab/ha) peuvent apparaître comme des lieux de résistance à toute densification, par volonté de préserver des équilibres sociaux et des modes de vie.
- La perception des questions de densité est très dépendante de facteurs socioculturels, d'un pays à l'autre⁶⁰ mais aussi d'une région française à l'autre.
- Les densités fortes peuvent être très bien vécues⁶¹, alors que des densités spécifiques moyennes (celles des grands ensembles, par exemple) sont mal vécues, car les habitants voient dans l'autre un miroir de leurs propres difficultés.

Le qualitatif et les facteurs d'aménagement ou d'architecture

- La concentration de problèmes sociaux pèse considérablement dans la perception des problèmes de densité.
- Les aspects architecturaux et urbanistiques peuvent prendre des aspects très variables et conforter ou, au contraire, atténuer les perceptions des espaces habités. Un bon niveau de services urbains compense une pauvreté architecturale (notamment proximité des pôles de transports en commun). Les tours (notamment dans les cités) sont plus facilement rejetées, sauf pour les personnes qui, habitant les étages supérieurs, peuvent alors faire abstraction du reste pour bénéficier d'une vue dégagée sans vis-à-vis.
- Les résistances à certaines situations de densité sont très influencées par l'histoire des lieux et notamment par le rôle joué par la puissance publique dans le "bétonnage" ou la non production de services publics de proximité, alors qu'ils avaient été promis ou annoncés.
- L'aspiration à l'espace et à la nature est réelle dans la société française. La dédensification ne peut s'accompagner que d'une amélioration de la qualité du cadre urbain.
- La demande de proximité des équipements et des transports collectifs existe fortement, même s'ils sont liés à des densités minima pour les justifier. Les jeunes, les femmes, les personnes âgées y sont particulièrement sensibles.

⁵⁶ A Rouen, en 1998, il a été possible de définir trois catégories de ménages du périurbain : les "départs temporaires", qui sous la contrainte financière s'agrandissent mais espèrent revenir en centre ville ; les "saturés de la ville" qui rejettent le mode de vie urbain pour l'agression qu'il représente ; les "enthousiastes" qui quittent le centre pour un choix positif de mode de vie. C'est-à-dire que les deux premières catégories s'éloignent de la ville avec regret, sans toutefois que l'enquête puisse dire s'ils avaient rompu toute relation avec la ville centre.

Voir aussi V.Kaufman et Alié : *Automobile et modes de vie urbains : quel degré de liberté?*, Paris, la Documentation française, 2001.

⁵⁷ Cf. les analyses de A.Bourdin sur la volonté de contrôle de l'environnement familial par les périurbains.

⁵⁸ Le programme considère comme connu le fait que les oppositions sur les densités ont une partie de leur origine dans le rejet social des quartiers des années 60 et 70.

⁵⁹ Bordeaux Cauderan.

⁶⁰ V.Fouchier cite l'exemple de Chinois de Hongkong visitant Paris et trouvant que le tissu est un gâchis d'espace!

⁶¹ Cf. Place des fêtes, Paris 19^e (1000hab/ha), où l'identité de quartier n'a pas été gommée avec la rénovation brutale des années 70.

De nombreux exemples étudiés montrent que les densités fortes ou moyennes sont bien acceptées s'il y a une composition de qualité, si la personnalisation de l'aménagement valorise l'identité et le statut social de ceux qui habitent ces espaces.

2.3 Le mouvement périurbain en Ile-de-France : le "début de la fin" ?

Une étude fine des rapports entre les connaissances de l'évolution de l'urbanisation et les conséquences que l'on peut en tirer en termes des politiques publiques invite à une grande prudence dans l'interprétation des statistiques des RGP 1990 et 1999, en Ile-de-France. En effet, le Plan Prost et le PADOG, souhaitant densifier la banlieue, en dédensifiant Paris, ont défini des limites d'urbanisation qui ont été immédiatement détournées par des dérogations. Le SDRIF de 1994 a été amené à définir des limites démographiques à ne pas dépasser. En fait, c'est le retournement démographique à l'échelle de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire une sorte de réussite de la politique des métropoles d'équilibre près de quarante ans après, qui explique que l'on soit resté en dessous de ce plafond que l'on craignait d'atteindre. Finalement, c'est le SDAURP de 1965, avec ses objectifs de décongestion peu volontaires et sans volonté très ferme de limiter l'extension urbaine, qui apparaît comme ayant eu le plus d'efficacité en organisant et en planifiant les surfaces d'urbanisation (villes nouvelles, système de transports lourds)⁶².

L'atlas des franciliens vient nous apporter des éléments qui pourraient signifier une atténuation des tendances de desserrement de la région qui avaient atteint leur pointe en 68-75. En effet, la croissance régionale est ralentie, Paris perd moins d'habitants qu'auparavant, les variations démographiques communales sont de faible amplitude, le mouvement de périurbanisation en limite immédiate de la bordure régionale (Eure, Aisne, etc) semble s'être arrêté. Bref, il y a un tassement généralisé qui apparaît aussi dans les statistiques des promoteurs de maisons individuelles. Avec un chiffre de 180 000 maisons individuelles en 2002 en France (191 500 en 2001), dont 50% dans le diffus, on est loin du sommet atteint en 1979 (210 000), mais aussi du plancher de 1993 (90 000). Le marché qui affecte principalement le Sud-Ouest et les régions maritimes est calé sur le rééquilibrage démographique et d'activités à l'échelle de la France ; dans les grandes agglomérations de province qui croissent de manière significative, l'augmentation démographique des centres ville, va de pair avec la périurbanisation et, bien sûr, avec l'envolée des valeurs immobilières et foncières.

⁶² V.Fouchier, les densités dans l'agglomération parisienne : évolution et impacts des politiques publiques, L'archipel métropolitain, 2002.

En volume, il n'en est pas de même en Ile-de-France. Mais si la croissance démographique annuelle est passée de 133 000 à 62 000 entre les deux périodes intercensitaires, la part due à la croissance des territoires traditionnels de la faible densité (franges de l'agglomération, les agglomérations secondaires et le monde rural) est passée de 25% à 33% ! A l'inverse, il faut s'interroger sur le succès récent des programmes denses sur le secteur IV de Marne-la-Vallée. Quels sont donc les mécanismes spécifiques de la région ?

- La région possède un gradient de densité humaine particulièrement régulier et stable ; il possède une grande inertie. C'est-à-dire que la décroissance de la densité nette est très régulière quand on s'éloigne de Notre-Dame.
- L'étalement régional urbain ne correspond pas à un simple transfert d'habitants de Paris qui a perdu 28% de ses résidents en 80 ans. En effet, les emplois se sont desserrés beaucoup plus vite que les habitants ; ils ont provoqué un vaste maelström aidé puissamment par la généralisation de la motorisation individuelle.
- Les villes nouvelles qui avaient profondément restructuré la région parisienne qui, en "étirant" l'étalement de l'emploi, n'échappe pas au tassement résidentiel généralisé.
- La région est sur un trend de dédensification nette, puisque la densité nette (habitat + emploi par hectare urbain) est passée de 90,8 en 1982 à 85,6 en 1999, et cela parce que la périurbanisation a fait basculer dans l'urbain des territoires qui ne l'étaient pas, tandis que les basses densités gagnaient beaucoup de population et, simultanément, que les densités élevées subissaient de fortes pertes de population. Cette dédensification s'est accélérée dans la dernière période, comme s'il y avait un phénomène d'hystérésis francilien.
- La poursuite de la construction immobilière francilienne⁶³ n'est plus liée à la résolution de problèmes quantitatifs, mais est essentiellement qualitative ; elle est liée, notamment, à la décohabitation, au vieillissement, aux évolutions de la famille et aux nouvelles manières de vivre et travailler en société. La périurbanisation participe de cette transformation qualitative du parc. Mais ce mouvement d'accroissement de confort est inégal (cf. le maintien de mauvaises conditions de logements dans les quartiers) et occulte bien des fragilités et des vulnérabilités (cf. l'ennui des adolescents à demeurer en pavillonnaire, les besoins de services nouveaux à partir d'un certain âge, les effets en termes de développement durable, etc.)
- La dédensification va de pair avec des phénomènes de polarisation économique partiels ; elle n'est pas isotrope.
- Il y a des rapports très forts entre la mobilité et la densité. Avec la voiture, la proximité s'est affranchie de la densité ; plus la densité est élevée et moins la motorisation est forte ; ce qui est vrai pour les rapports à Paris semble aussi vrai pour les pôles secondaires⁶⁴.
- Les taux de motorisation semblent s'être tassés entre 1990 et 1999 (+5,2% contre +11,7% entre 82 et 90), mais en fait un mouvement bien plus grave en termes de développement durable s'est produit : la multimotorisation (+160% dans les densités inférieures à 150 habitants). C'est le phénomène majeur. Avec l'étalement urbain, voire la dispersion selon les termes de M. Wiel, on a assisté à une motorisation croissante des populations déjà en place (3^{ème} voiture, voire plus pour les enfants qui ont grandi sur place) tandis qu'arrivaient de nouveaux ménages fortement motorisés. Les statistiques de l'INSEE sous-estiment le phénomène que tous les navetteurs connaissent bien avec la congestion croissante des grandes voies d'accès. Les comportements franciliens se calent sur ceux des Américains de l'urban sprawl, avec son cortège de conséquences.

Ainsi donc, les statistiques du RGP indiquent peut-être une décroissance des flux, mais il faut désormais gérer les conséquences de l'accumulation antérieure des habitants dans les faibles densités, et s'efforcer de limiter les faibles apports supplémentaires, car leur coût marginal peut être particulièrement important. "Il est particulièrement clair que la politique d'aménagement de l'espace a une contribution essentielle à apporter à la limitation de l'usage de l'automobile⁶⁵".

⁶³ Note rapide de l'IAURIF, N° 295, juin 2002.

⁶⁴ V. Fouchier, L'étalement de la motorisation en Île-de-France, *Études Foncières*, N°96, mars-avril 2002.

⁶⁵ Ibid.

2.4 Le renouvellement urbain et la densité : des liens évidents ?

Le renouvellement urbain est devenu un leitmotiv dans les discours techniques et politiques car il est présenté comme une alternative crédible à l'étalement urbain. Une telle initiative prend la continuité d'un ensemble de politiques urbaines qui n'a pas commencé seulement en 1957, lorsque fut votée la loi-cadre érigeant la rénovation urbaine comme priorité nationale. Elle avait commencé bien avant, dès les lois sur la salubrité de 1902. Cette politique qui a connu de nombreuses inflexions, dont les dernières sont la loi SRU et les textes sur l'éradication de l'habitat indigne, ressemble à celle d'outre-Manche (Urban Renaissance), que l'Allemagne a d'ailleurs mise en œuvre avec des résultats notoires dans la Ruhr (IBA Emscher-Park), tandis que d'autres pays⁶⁶ l'adoptent eux aussi. Les différences avec les actions françaises antérieures résident :

- dans le territoire objet : tout espace en déshérence n'entrant pas dans les conditions de marché (une friche industrielle, un secteur central où résident des immigrés dans des conditions précaires, un "quartier", un quartier insalubre) et non plus, comme auparavant, un bâtiment résidentiel insalubre ;
- dans les finalités : il s'agit explicitement de faire revenir des habitants dans le secteur central ou en proche périphérie.

Dans son dernier ouvrage, qui n'est pas une description des enjeux, mais se veut être un guide pour l'action, O. Piron⁶⁷ insiste à juste titre sur le fait que le renouvellement urbain n'induit pas automatiquement une plus forte densité du quartier où il est mis en œuvre. En effet, des cinq paramètres qui caractérisent une opération d'aménagement : densité humaine nette (emploi \pm habitat), pourcentage de voirie, COS, emprise au sol des bâtiments, espaces verts et libres, seules les voiries augmentent quasiment systématiquement, tandis que les autres paramètres ont des valeurs très variables selon le projet retenu. En conséquence, les résultats en termes de densité, de compacité dépendent des formes urbaines choisies en rapport avec l'environnement spatial. En revanche, des obstacles à la densification existent ; certains ont été remis en cause par la loi SRU, d'autres peuvent l'être par une révision du PLU, comme les règles d'alignement.

Du côté des résultats, on peut citer un exemple d'antidensité extrême, celui du centre de Grand-Quevilly qui est un parc, rappelant le "green" anglais. Il apparaît probable que les coûteuses opérations de renouvellement urbain prendront plutôt l'aspect d'une requalification urbaine avec des interventions sur le bâti, variables à chaque fois, mais porteuses d'une certaine densité (cf. la mise en place de la foncière logement qui vise à la diversification du parc collectif), mais aboutissant, à la demande des élus, généralement à des densités moindres que dans l'état précédent d'urbanisation. De ce point de vue, on peut constater une différence avec les opérations antérieures de régénération urbaine (urban renewal), consistant à des reconversions de sites industriels ou portuaires en nouveaux quartiers d'habitation, puisque, utilisant des financements privés, celles-ci aboutissaient généralement à des augmentations de densité d'habitat et de population.

⁶⁶ cf. les pays scandinaves mentionnés ci-dessus

⁶⁷ Le renouvellement urbain, approche systémique, Recherche du PUCA, 2002.

Mais ce sont les conditions dans lesquelles se feront les opérations de renouvellement urbain qui ne permettent pas de les rendre symétriques ou facilement alternatives de l'étalement urbain et de la poursuite des extensions par faible densité. En effet, le renouvellement urbain est avant tout une opération d'aménagement au sens large qui ne s'inscrit pas dans les temporalités courtes du marché, car elle nécessite des investissements publics⁶⁸ importants pour être attractive, tant auprès des investisseurs que des utilisateurs potentiels. On peut penser que, dans un certain nombre de cas, le renouvellement urbain (aux effets de densités très variables) aura pour but de faire revenir un parc d'habitat déclassé dans le marché urbain banal, après valorisation urbaine et financière. L'échelle du temps est une dimension essentielle à la réussite, car le délai de ce type d'opération est souvent supérieur à 10 ans et n'entre pas dans les équilibres de trésorerie traditionnels de la ZAC ; les temps de retour d'investissement sont souvent trop longs et les aléas ne peuvent pas être intégrés facilement. Les acquisitions foncières préalables sont fondamentales et de grande ampleur, les politiques foncières seront souvent très fines et longues à mettre en œuvre⁶⁹, tandis que les subventions publiques à verser risquent d'être de 4 à 10 fois supérieures à celles du logement social. Étant donné l'importance de la contrainte financière, les collectivités publiques locales devront compter sur une instance supérieure, qui cofinancera ces opérations, de fait fondamentales pour la ville, voire l'agglomération, sur la longue durée ; mais les effets seront variables d'une ville à une autre et relèveront souvent de la dédensification..

Le contraste est grand avec ce qui se passe à l'autre extrémité de la ville, dans les zones d'extension : un marché foncier et immobilier répond avec une demande immédiate et le processus de production rôdé permet de sortir une maison individuelle en moins d'un an ! Mais les conséquences urbaines et sociales négatives se feront sentir bien plus tard, lorsque l'opération de renouvellement urbain sera terminée. Cette dernière aura des coûts cumulés de service et d'intégration probablement moins importants que ceux du lotissement pavillonnaire. Ainsi, le dilemme renouvellement urbain/extension urbaine ne porte pas seulement sur les densités, mais aussi sur la temporalité, les coûts immédiats et les types de marché ; en raison de ce dilemme, on risque d'observer en fait un double mouvement de dédensification, pour des raisons différentes.

Par contre, le coût global de faible densité en périphérie ne sera pas révélé au premier jour de l'emménagement, mais bien plus tard. Il sera pris en charge par des acteurs "passifs" (différents des ménages, lotisseurs et mairies) ou encore par l'État ou la Région (voirie, transports collectifs, écoles et autres équipements)

Le renouvellement urbain et l'aménagement en faible densité sont deux manières de faire la ville qu'il faut articuler et surtout équilibrer. Les raisonnements en termes de développement durable sont les outils les plus valables.

2.5 Densité et loi SRU : un nettoyage réglementaire pour ne pas dissuader un renforcement des densités

La question de la densité a été présentée souvent comme se trouvant au cœur de la loi SRU, à juste titre puisque la loi est partie de trois constats :

- La dégradation de parties urbaines à fort enjeu urbanistique (ce que les Britanniques appellent les "brownfields").
- Les conséquences négatives de l'étalement urbain.
- La nécessité d'accroître la durabilité du développement urbain et notamment de mettre de la cohérence entre des politiques de déplacements urbains et les politiques d'habitat et d'urbanisme.

⁶⁸ M. Sauvez, Acheter le foncier pour renouveler la ville, *Études foncières*, N° 99, septembre-octobre 2002.

⁶⁹ Un aménageur de Sénart confiait dans un débat récent : "Il faut se battre pour le renouvellement urbain, mais ce travail à la petite cuiller ne suffira pas à satisfaire l'ensemble de besoins franciliens. Les gens viennent à Sénart car ils veulent non pas un appartement, mais une maison individuelle."

C'est pour faciliter les objectifs de renouvellement urbain que la loi s'est efforcée de supprimer un certain nombre de freins à la densification, c'est-à-dire d'opérer un retournement très fort des politiques publiques, puisque la densité était considérée auparavant comme un facteur automatique de mal-être et la densification une déviance urbanistique. Un grand nombre de dispositifs fiscaux ou financiers étaient particulièrement favorables aux faibles densités. De la prise de conscience des effets pervers de la loi de 1975 (en finir avec les tours et les barres⁷⁰), se sont élaborés progressivement des textes aboutissant à la loi qui fut votée dans le cadre d'une "fenêtre politique" favorable.

L'alternance politique récente laisse présager un "toiletage" de la loi qui, cependant, ne devrait pas trop en bouleverser l'économie globale. En outre, on peut aussi constater que cette loi est décalée par rapport à la conjoncture, notamment en région Ile-de-France car les effets les plus importants de l'étalement sont déjà produits. Incitera-t-elle réellement les lotisseurs à proposer plus de densité ?

Il faut plutôt percevoir cette loi comme un nettoyage réglementaire favorisant le renforcement des densités, et non pas comme une injonction à construire dense. Elle n'a pas notamment retenu l'idée d'une densité minimale. Elle ne comprend pas non plus de chiffres mythiques comme le 60% d'urbanisation proposé par l'UTF britannique. Les principaux points qui lèvent les obstacles à la densité sont :

- L'abrogation de l'article L.111-5 qui permet d'opérer des divisions foncières, créatrices de nouveaux droits à construire.
- La suppression des participations pour dépassement de COS et de PLD : la loi n'a pas supprimé le COS et a donné la possibilité de gérer la densité par des règles d'emprise et de prospect, c'est-à-dire de volumétrie.
- L'interdiction de définir une taille minimale de terrain.
- La suppression de la participation pour SPIC : la participation pour voie nouvelle et réseaux permet désormais de faire financer jusqu'au coût réel ce qui contribuait au mitage.
- La suppression des zones NB qui étaient partiellement équipées.
- L'augmentation de la TLE, sauf pour les logements en collectif.
- La majoration possible de la taxe foncière sur les propriétés bâties, si les communes le désirent.

Mais il ne faut pas sous-estimer une mesure qui risque de produire autant de méfaits que le PTZ, à savoir la Participation pour Voirie Nouvelle. En effet celle-ci aboutit à restreindre la question du financement de l'aménagement au paiement par le lotisseur, donc par les usagers, d'un simple morceau de voirie, en se dispensant de payer toutes les autres conséquences de la périurbanisation. La PVN n'épuise pas, loin de là, la transparence des coûts induits.

⁷⁰ Le mouvement moderne qui avait produit les ZUP avait en fait produit des tissus peu denses et toujours inférieurs à 1, avec des densités de population variant de 100 à 150 hab/ha. Quand au PLD, une seule ZUP sur 187 le dépassait!

3. LA DENSITE ET LA RECHERCHE DE NOUVELLES DEMARCHES DE PLANIFICATION EN ILE-DE-FRANCE

La densité se confirme bien comme un élément de grande complexité, qui est à la fois une donnée, un objectif, un projet, un produit, un résultat. Dans la plupart des débats, on oublie très souvent une de ses composantes ou de ses qualités. Ainsi, dans le présent texte, quatre éléments, au moins, n'ont pas été non abordés : les liens entre les politiques d'infrastructure routières et l'extension urbaine⁷¹, l'architecture de la densité, les rapports entre densité et espace public, l'impact des questions de densité sur le frottement à l'altérité et sur le sens du vivre ensemble. En privilégiant⁷² des approches économiques et des approches multiples familières de l'aménageur (le droit, le quantitatif et le normable), ont été négligées les questions de la construction des identités individuelles et collectives⁷³, du langage spécifique qu'est l'architecture et bien sûr les questions du politique. Or, lors du dernier scrutin présidentiel, le vote FN a dominé dans les banlieues et les zones périurbaines ; les "quartiers" ont été des lieux où l'abstention a été la plus forte. Car il y a un lien entre la manière dont on vit dans certains espaces aux qualités de densité typées et la création d'une culture ou le partage de valeurs communes. Si "l'entre soi" est une donnée de l'individuation moderne et correspond à un créneau de marché immobilier qui donne satisfaction à court terme, qui permet de réaliser un rêve social et familial à moindre coût apparent, pour autant doit-il être encouragé ou satisfait immédiatement⁷⁴ ? La "ville émergente" est la ville générique qui se fait pour partie sous nos yeux ; doit-elle être notre modèle de référence⁷⁵ ? Si les faibles densités correspondent à une véritable demande sociale, les hommes politiques doivent-ils répondre par l'affirmative sans avoir compris finement comment elle se formulait ? sans, désormais, avoir affecté les coûts cumulés aux acteurs concernés ?

La question des densités n'est pas qu'une question technique, car elle ouvre vite sur des questions de valeurs collectives qui doivent être mises en débat dans ce que les politistes appellent l'espace public ; celui de la parole a autant d'importance que celui le plus concret des urbanistes et des aménageurs, l'espace minéral ou végétal.

Dans ces conditions, faut-il débiter dans un processus de planification régionale ou locale par la question des densités ? Ne faut-il pas préférer un terme comme qualité urbaine, plus global ? La question est complètement ouverte méthodologiquement.

Comment contribuer à la préparation du processus francilien du point de vue de la densité ? Avançons quelques idées⁷⁶ :

⁷¹ M.Wiel et V Fouchier ont mené des analyses très convaincantes, dont les résultats n'ont pas fait l'objet de remise en cause. Dans la production de la présente note, il a été considéré que les collègues universitaires spécialistes de la mobilité et participant au programme de l'IAURIF traitaient de cette question.

⁷² Parfois de manière incantatoire...

⁷³ Cf. Les Annales de la Recherche Urbaine, N° 67, juin 95 : Densités et déplacement.

⁷⁴ Dans son commentaire sur les raisons du vote FN du 21 avril 2002, J.Levy notait dans *Libération* : "Les extrêmes se nourrissent des clivages brutaux et des écarts marqués...L'habitat périurbain renforce les tendances au repli agressif qui sont à son origine. Inversement, le bâti traditionnel se prête mieux, par sa densité, par la diversité de ses logements et de ses activités au mélange et à l'acceptation de l'altérité. Nombreux et pérennes dans les centres-villes, les quartiers à forte présence étrangère sont jugés beaucoup moins dangereux par les résidents que les grands ensembles car ils sont de taille réduite, environnés de tonalités différentes, toujours l'enjeu d'une dynamique ouverte".

⁷⁵ Significative fut l'affirmation de B.Fortier lorsqu'il reçut le grand prix de l'urbanisme "Je ne veux pas m'agenouiller devant la ville émergente" (décembre 02).

⁷⁶ Certaines d'entre elles sont tributaires des travaux de V. Fouchier in *Villes du XXI siècle*, ed. du CERTU, 2002.

3.1 Améliorer et diffuser les connaissances sur les questions des densités

Étant donné le peu de temps laissé à la préparation du SD, de la DTA, et du SRADT il n'est pas possible d'envisager une recherche globale ambitieuse qui viendrait se substituer à des travaux du type de l'ADEF. Suffisamment d'éléments ont été rassemblés pour exprimer une pensée et un projet (cf. le document "Toward an Urban Renaissance" qui ne se présente pas sous un aspect scientifique). Par contre, il faut probablement actualiser certains textes, les compléter et surtout organiser le débat d'une manière stratégique (cf. le contre-exemple qu'est l'expérience britannique avec son "faible rendement" politique) à l'aide de documents tournés vers les élus et les représentants du monde économique et de la société civile :

- Le document réalisé par l'IAURIF en 1995 est d'une grande clarté pédagogique et pourrait être complété puis mis en valeur notamment dans trois domaines : l'exploration de densités entre 0,3 et 0,6, du fait des opportunités de redensification de certains tissus ; les densités des lotissements très récents (avec une assertion aux lotissements sécurisés) ; les densités d'un certain nombre d'opérations de promotion dense qui rencontrent un franc succès commercial (le kitsch haussmanien de Marne-la-Vallée ou les opérations Apollonia). Il s'agit non seulement d'explorer les caractéristiques physiques des densités mais aussi les liens avec les tissus constitués.
- La connaissance statistique que l'on a des faibles densités commence à prendre corps. Mais les informations données sur les mouvements et la localisation des maisons individuelles sont encore approximatives. Il importe d'avoir des données fiables sur la question qui est traitée globalement par les producteurs de maison individuelle.
- La question du polycentrisme prendra de l'importance dans la réflexion à venir. Or, actuellement, la recherche a produit des données significatives avec des raisonnements qui privilégient la distance de parcours à partir de Notre-Dame. Mais n'observe-t-on pas des fonctionnements spécifiques de bassin d'habitat ou de l'emploi propres à certains pôles forts qui, à leur tour, vont induire, par exemple, des tissus de faible densité (V. Fouchier a commencé à aborder cette question sur les villes nouvelles) ?
- La nature de la demande sociale pour les faibles densités fait débat. En effet, les aménageurs, les acteurs de l'immobilier et les maires sont unanimes pour dire que la demande de maison individuelle est forte, mais les quelques enquêtes dont on dispose montrent que des achats se font par dépit de ne pas avoir trouvé ailleurs. Il serait donc souhaitable d'avoir des résultats d'enquêtes approfondies.
- En matière de prospective, les représentants de l'association majoritaire de promoteurs de maisons individuelles envisagent deux créneaux possibles : les résidences pour les seniors et l'individuel locatif. Il faut probablement aborder la question sous une forme plus globale des transformations de la société⁷⁷ (diminution de la taille des ménages, nouvelles formes de ménages, répartition du temps de travail, besoins de services urbains, etc.) pour pouvoir en débattre avec eux et surtout envisager deux aspects qui sont singulièrement absents des réflexions : le marché de seconde main de l'immobilier individuel⁷⁸ et la question sociale. Sur ce dernier point, on assimile volontiers l'individuel et les faibles densités à un rêve concret accessible à tous ; or les situations de surendettement n'en sont peut-être pas absentes. Au commencement des années 90, des voix ont dénoncé les risques pris par certains ménages et les situations d'échecs de certains quartiers d'Ile-de-France. Peut-on écarter le discours d'alors affirmant que certains lotissements seront les copropriétés dégradées de l'avenir ?

⁷⁷ Le récent atlas des agglomérations publié par la FNAU fait ressortir des données nouvelles comme les vieillissement dans les zones périurbaines, la sur-représentation des jeunes dans les banlieues, qu'il faudrait croiser avec la carte des densités communales.

⁷⁸ Lors de la présente note, je n'ai pas eu à ma disposition les réflexions sur ce sujet (NDLR).

3.2 Adopter un mode de raisonnement privilégiant les questions du développement durable

La comparaison entre le débat français et belge a montré que l'adoption d'une problématique de recherche apparemment neutre n'était pas productive de conclusions acceptables. En effet, l'aménagement n'est pas qu'une question technique, car ce type d'actions s'appuie sur l'adoption et le référencement à certaines valeurs. Il serait donc souhaitable de relier dès le processus de choix d'options de densités à des questions explicitement posées, donc à débattre collectivement. Au vu des expériences européennes, le développement durable est bien plus qu'une mode, c'est une manière de raisonner qui se généralise et qui s'avère plus globale que les précédentes et plus près de la réalité. Adopter un tel schéma de raisonnement, c'est privilégier la cohérence sans interdire le débat ou les spécificités franciliennes. En tout cas, maintenir ce cap, c'est être dans la capacité d'aborder ce qui ronge la société américaine, la question de l'usage immodéré de la voiture individuelle. "Le développement durable ravive et renouvelle la dispute ancienne entre densité-mixité d'une part et division fonctionnelle de l'autre."⁷⁹

- L'approche par "l'empreinte écologique"⁸⁰ des agglomérations devrait servir de cadre global de référence pour mieux situer les conditions du devenir de la métropole francilienne et se donner quelques grands chiffres globaux d'indicateurs d'urbanisation compatibles avec un certain niveau de bien être et respectueux de certains équilibres environnementaux.
- La question des transports et de répartition souhaitable des flux selon les différents modes est centrale et permettra de repérer les dysfonctionnements actuels liés à des questions de densité, tout en insistant sur le fait que c'est la multimotorisation et ses effets qui constituent un des enjeux les plus forts.
- Des travaux américains récents⁸¹ ont dénoncé la manière dont les financements croisés du système autoroutier structuraient de facto une certaine partie des agglomérations, en engendrant des inégalités territoriales fortes, en ne faisant pas payer les territoires directement bénéficiaires, qui utilisent un effet d'aubaine provenant de niveaux publics supérieurs différents pour poursuivre l'urban sprawl. Comme la Région Ile-de-France finance 1/3 du système autoroutier au côté de l'État, n'y aurait-il pas une opportunité de contractualiser des rapports avec les collectivités concernées pour qu'elles adoptent des partis d'aménagement favorisant une plus grande densité (cf. bouclage de la francilienne⁸²)?
- L'entrée dans une société du risque, la question des catastrophes industrielles, naturelles et urbaines vont prendre une place grandissante et obligeront les autorités politiques à adopter d'autres préoccupations et d'autres rapports avec les citoyens, généralement autour des questions de localisation et de densité des formes bâties. Il s'agira de reprendre toutes les contraintes qui n'ont fait que s'ajouter depuis dix ans pour les confronter à ce qui existe ou pourrait faire l'objet de conquête ou de reconquête urbaine (cf. le pavillonnaire et les zones d'inondation, la proximité des aéroports, etc.).
- Les réflexions en termes de développement durable permettent plus facilement de se poser les questions des principes régulateurs qui sont contenus dans les démarches de planification : l'efficacité allocative à long terme, l'efficacité distributive et l'équité environnementale servant de crible possible aux options de densité et de localisation. Il est possible que de tels raisonnements confirment ce qui a été observé par ailleurs : les formes de "décentralisation

⁷⁹ F. Beaucire : "La forme des villes et le développement durable", in *Villes du XXI siècle*, éd. du CERTU 2002. L'auteur ajoute : "La ville dense qui s'est construite sur le terrain tourne le dos à la ville dense et diverse souhaitée par la plupart des urbanistes...une planification spatiale ménageant la "desservabilité" par les transports collectifs permet de garantir dans le long terme un report modal spontané et durable."

⁸⁰ Voir les travaux canadiens et ceux de la Région Nord-Pas-de-Calais.

⁸¹ M.G.Boarnett et alii, *Do highways matter ? Evidence and policy implication of highways'influence on metropolitan development*, Discussion paper, August 2000

⁸² Au Québec, en 2000, la Province envisageait de ne plus subventionner en équipements publics les villes qui produisaient des communautés périurbaines éloignées, très coûteuses en gestion (cf. le déneigement).

concentrée⁸³", que l'on trouve au Danemark ou en Hollande, sont des modèles de référence efficace.

- Les questions de l'efficacité économique de la région et de sa compétitivité ont à voir avec les questions de développement durables et de densité. En effet, dans une économie qui est de plus en plus relationnelle, ce sont les interfaces qui sont importantes. Celles-ci ne sont pas qu'économiques mais aussi physiques et les différentiels de densité, la manière dont sont articulés les différents espaces, notamment par les transports collectifs, jouent un rôle essentiel. Des travaux⁸⁴ ont ainsi montré que la compacité d'une ville favorisait les opportunités d'appariement emplois/actifs, donc l'efficacité globale d'un bassin d'emploi ; à l'inverse le "mismatch" américain, qui est la déconnexion excessive entre les espaces périurbains et de travail, est contre-productif.

3.3 Interroger la complémentarité des formes denses et moins denses

La vie urbaine est désormais partout et la grande métropole aurait multiplié les choix de vie⁸⁵. Cette affirmation mérite d'être nuancée et certaines visions de la ville présentent un optimisme qui n'est pas en rapport avec la réalité⁸⁶ (cf. les situations d'inégalité ou de captivité dans certains territoires). Une des caractéristiques de la métropole est d'être formée de territoires aux densités très différentes et d'une grande hétérogénéité de tissus. Un des enjeux de la planification régionale est de les intégrer en fonction de leurs qualités propres, mais bien plus en fonction de leur complémentarité et de leur devenir respectif/mutuel. L'expérience des grands ensembles qui ont été initialement des cadres modèles de l'ascension sociale des classes moyennes et populaires doit inviter à la prudence, lors de la promotion d'autres formes urbaines. Dans tous les cas, la question de la maximisation des interactions sociales, qui est une des finalités du rassemblement des sociétés en ville et de leur inscription territoriale, ne devra pas être éludée".

- La Région Ile-de-France s'est engagée dans le polycentrisme. Or, même si cela n'a pas eu tous les effets escomptés, du fait de l'urbanisation très hétérogène des bourgs et villages⁸⁷, le cap de ce type de politique sera probablement maintenu. C'est aussi la voie choisie par la plupart des autres pays occidentaux. Si la densification ne peut s'identifier au polycentrisme, celui-ci se nourrit d'une mise en réseau des territoires à densité nette élevée. Sa mise en œuvre passe par le soutien conditionnel des financements publics à la réalisation ou à l'accompagnement de projets urbains intégrant avec justesse densité sociale interne et non sociale externe (% de m² de logement/habitant élevé et densité urbaine d'une ville plus compacte).
- L'insistance à raisonner en termes de densité nette est fondamentale, car elle amène à ne pas dissocier les effets de l'emploi des situations d'habitat sur les territoires, ainsi d'ailleurs que des modes de déplacement. S'intéresser à l'évolution des zones d'emploi et tenter d'en infléchir la localisation (cf. les zones logistiques) est important à plus d'un titre pour les densités. L'emploi est inducteur d'urbanisation. C'est en fonction de leur emploi que les habitants sont amenés à arbitrer des éventuels déménagements. En conséquence, localiser ces emplois au plus près des lieux de transports collectifs (cf. densification sur les pôles

⁸³ Cité par R. Camagni in *Villes du XXI siècle*", ed. du CERTU.

⁸⁴ Travaux de Chang Woon Lee, Equipe CEIL, *Comparaison Londres /Paris* ; ainsi que R.Prud'homme et Chang Woon Lee,, "Size, Sprawl, Speed and the efficiency of Cities" *Urban Studies*, Vol 36, pp. 1849-1858

⁸⁵ Ces choix ont une traduction en termes de valeurs marchandes. Le centre ville avec ses valeurs urbaines élevées traduit bien des avantages significatifs pour ceux qui en ont les moyens. Certains produits périurbains ont certes la même valeur nominale, mais le véritable enjeu réside dans les produits intermédiaires et les valeurs sociales qui leur sont attribuées.

⁸⁶ La description de la ville contemporaine par Y. Chalas est intéressante du point de vue sociologique ou anthropologique mais elle est parfois excessivement irénique.

⁸⁷ En effet, si l'on trouve des villages qui ont su maîtriser l'explosion de l'usage de la voiture ou répondre aux besoins d'équipements (cf. les communes du territoire de Sénart), les faibles densités qui n'étaient pas réalisées par "petite dose" ont souvent déséquilibré ces tissus urbains ruraux.

d'échange ou définition de nouveaux systèmes de transports) c'est peser dans des choix d'utilisation de mode et de localisation de zones d'habitat et cela indépendamment de ce qui peut être fait par ailleurs pour mieux gérer les déplacements. Il est une autre opportunité à saisir, à savoir la libération de grandes emprises industrielles (qui existent encore) pour faire du renouvellement urbain. Mais il faut aussi être réaliste, la multiplication des lieux de travail nomades est un facteur encourageant les faibles densités, puisque de toute manière le salarié concerné a besoin d'un véhicule personnel pour accéder aux différents lieux où exercer ses tâches, c'est-à-dire qu'il place plus "naturellement" l'habitat individuel dans sa chaîne des déplacements !

- En s'interrogeant sur les raisons qui feraient que des ménages abandonnent un projet d'habitat en maison individuelle pour un habitat plus dense, type maison de ville, E.Charmes⁸⁸ souligne que "la densité n'a pas d'intérêt pour elle-même mais pour ses corrélats aux premiers rangs desquels figurent la desserte de transports en commun, mais aussi l'accessibilité rapide à des services, des commerces et des équipements". Il cite comme exemple les stratégies marketing des promoteurs autour des anciens noyaux villageois, les volontés de s'insérer dans des tissus de banlieue, etc. Si on ne peut le suivre totalement (car la densité est une valeur économique-culturelle que certains groupes de tous âges et de tous revenus recherchent pour elle-même), on peut partager son avis pour le reste. La construction des préférences individuelles et le jeu des arbitrages que les ménages font (tout au long de leur itinéraire résidentiel pourrait-on ajouter) créent des marges de manœuvre pour les aménageurs. Il y a effectivement des espaces réutilisables, comme les anciens faubourgs des premières couronnes ou les noyaux urbains de la grande couronne. Cependant, la question à résoudre ne réside pas dans le repérage des éléments nécessaires (une gare, une école, des commerces de proximité, des équipements de la "ville traditionnelle", etc.) qui permettraient aux ménages de renoncer à l'absence de mitoyenneté (le Graal du pavillonnaire), mais dans la stratégie d'assemblage des différents ingrédients nécessaires et dans la création de valeurs suffisantes pour opérer le basculement vers des densités plus fortes. Hormis des grosses opérations d'aménagement, les corrélats ne se créent pas facilement ; il y a en effet des effets de seuil. Quand les constructions se font dans les dents creuses ou en continuité des tissus constitués et que les conditions de sécurité des biens et des personnes sont assurées, l'alternative est possible ; mais il est nécessaire aussi que le lieu reflète une image positive des nouveaux venus. Pour réaliser ce type d'opération, il faut une double maîtrise d'ouvrage solide (privée et publique) et l'élaboration d'une stratégie qui aura maîtriser la complémentarité entre le diffus et le collectif/individuel de densité moyenne. Mais la satisfaction à l'échelle territoriale supérieure des critères d'efficacité et d'équité évoqués ci-dessus demeure. Ne pas se poser la question, c'est, un peu, franciser la démarche du New Urbanism américain qui ne résout pas grand chose globalement.
- Un autre élément de l'alternative repose sur le renouvellement urbain dans les tissus constitués. L'objet est ici de donner aux ménages tentés par l'habitat en faible densité une alternative de qualité (en surface, en prix d'accès et en aménités comme la sécurité et le silence, valeur montante de l'habitat en ville), en créant de la valeur urbaine dans des endroits de la ville constituée qui n'en ont plus. Comme il l'a été indiqué précédemment le problème est double : le temps de réalisation et l'ampleur des investissements publics initiaux. La CDC s'est engagée dans ce type d'opérations avec les collectivités. En ce temps de l'expérimentation offerte aux collectivités territoriales, n'y a-t-il pas un lieu d'intervention spécifique de la Région dans une optique contractuelle et pluriannuelle ? Cependant, la question des densités qu'il est possible d'obtenir reste entière et relève de la qualité du projet urbain retenu et de la volonté de la ville concernée, mais cela pourrait reposer sur l'objectif

⁸⁸ E.Charmes, Densifier les banlieues, Études Foncières, N°99, Septembre-Octobre 2002

- de diminuer les densités internes et d'augmenter les densités externes, c'est-à-dire des surfaces de logement attractives dans le cadre d'une densité moyenne minima.
- La recherche de densité autour d'espaces à faible occupation ou de faible densité (centres commerciaux et mini-zones de loisirs, certains pôles d'échanges) est à reprendre dans un cadre global, afin notamment de ne pas encourager les polarités type "edge cities" qui mineraient encore plus les centres traditionnels.
 - La question de la destruction du patrimoine des grands ensembles n'est pas éloignée de la question des densités. C'est à cette occasion que se joue la visibilité des politiques réelles de renouvellement urbain. Dans un de ses articles passionnés pour la ville, P. Chemetov ajoute : "[Cette destruction] n'offre pas ce qui manque à la banlieue, pour faire vivre ses morceaux épars, sa sympathie hétéroclite. C'est la reconnaissance de l'immensité de son territoire qui donnerait une unité à la banlieue, s'il était traité comme le système de référence de tous les modes d'implantation, du pavillon de meulière au grand ensemble en mal de survie.⁸⁹" Pas plus que la banlieue, le périurbain est un espace comme un autre qui n'a pas à être diabolisé. Pas plus que la banlieue, le périurbain est un espace achevé ; il évoluera à son rythme, selon les évolutions de son peuplement mais aussi selon les valeurs économiques de l'environnement⁹⁰.
 - Les surcoûts à terme des faibles densités ont permis à M.Wiel⁹¹ d'imaginer un processus de financement qui transforme un coût immobilier périurbain en acquisition foncière dans les zones proches du centre, qui peut agir à la marge dans certaines situations. Ce procédé serait à reprendre dans le cas d'une réflexion plus globale de foisonnement des financements des politiques foncières et immobilières.
 - Les exemples étrangers cités ci-dessus (Pays-bas, Danemark, Suède, Grande-Bretagne, Norvège) présentent des solutions qui peuvent inspirer des politiques complémentaires. On peut citer notamment le succès commercial des lotissements denses du comté d'Essex qui ont été encadrés par un guide public avec lequel un promoteur et des architectes ont su créer de la diversité⁹². Un programme récent du PUCA, sur la villa urbaine, durable propose des formes urbaines intéressantes, tant du point de vue de la densité que de la démarche HQE.
 - Mais ce sont surtout les raisonnements en termes de processus favorisant la qualité urbaine qu'il faudrait développer, comme invite à le faire un ouvrage remarquable de Roelof Verhage, à partir d'une étude attentive sur la manière dont on développe des politiques d'habitat en France, Hollande, Allemagne et Grande-Bretagne⁹³.

3.4 Peut-on limiter la diffusion des faibles densités ?

L'époque de l'administration autoritaire de l'urbanisme est révolue depuis longtemps. Les collectivités locales ont la maîtrise de leurs compétences et, après bien du temps passé, la coopération intercommunale s'organise. C'est donc dans le cadre de négociations avec la Région que l'on peut envisager d'encadrer le développement des faibles densités et bien sûr dans le cadre de mesures nationales.

- La limitation raisonnée des faibles densités relève pleinement d'une DTA. C'est à ce niveau qu'il faudrait poser les principes du lien entre développement durable et faibles densités. Le

⁸⁹ Si près, si loin, les périphéries, in "Paul Chemetov, un architecte dans le siècle", Le Moniteur 2002.

⁹⁰ Dans le Bassin de la Sambre, on a étudié les conditions de resserrement, donc de destruction du tissu pavillonnaire, à la suite de l'abandon des maisons et du déclin économique global. Aux Etats-Unis, le Sprawl se densifie dès que les valeurs foncières dépassent certains seuils.

⁹¹ *Études Foncières*, N°96, mars-avril 2002.

⁹² Cette expérience présente certaines analogies formelles avec le New Urbanism, qui est pourtant apparu bien plus tard. Voir Moniteur, 27 avril, 2001

⁹³ *Local Policy for Housing development. European experiences*, Ed.Ashgate, 2002. Dans cet ouvrage, l'auteur montre que, en début d'opération, le facteur densité n'est pas une donnée intangible. Sa valeur varie sensiblement tout au long des négociations et des rapports de force entre la collectivité publique et les aménageurs.

- schéma directeur pourrait engager un suivi des densités (mais avec quel poids réglementaire ?)
- La première des mesures à promouvoir serait de revoir le fonctionnement du PTZ. N'y a-t-il pas là, un champ d'expérimentation de nouvelles compétences régionales et cela d'autant que ce financement immobilier doit être revu ?
 - La seconde mesure pourrait viser à mieux faire apprécier le coût des faibles densités par les communes qui s'y engagent en faisant progressivement connaître les surcoûts réels.
 - La construction d'un habitat individuel n'est pas dissociable de la réalité du marché de seconde main sur lequel on n'a pas suffisamment d'informations. La grande ANAH peut-elle s'en saisir dans une vision régionale d'aménagement du territoire ? dans quelle condition pourrait-on organiser "le passage d'une économie de production à celle du recyclage des maisons existantes"⁹⁴? Une telle réflexion doit être menée dans le cadre d'une prospective des nouveaux utilisateurs de ce type de produit, puisque les structures familiales changent profondément ; les promoteurs et lotisseurs y sont très attentifs de leur côté.
 - Revenir sur les principes du SDRIF de 1994 risque de ne pas être évident, sauf pour les espaces naturels sensibles et autres types de protection qu'il faut probablement réexaminer. Les collectivités ont profité du flou des "zones pyjama" et sollicitent l'aide de la Région sur de multiples domaines (cf. les contrats ruraux). En conséquence, c'est dans le cadre de la négociation financière globale qu'il serait possible de faire appliquer une charte de la limitation supplémentaire du périurbain définie préalablement par une DTA.
 - La montée de l'intercommunalité pourrait être un élément favorable de prise de conscience collective des effets des faibles densités. Cela justifierait une politique active de communication sur les "bonnes" (et moins bonnes) pratiques en matière de densité.
 - La pratique du projet urbain a surtout concerné la "ville consolidée", dans le but de l'embellir et de renforcer ses espaces publics ; mais, il serait possible de promouvoir des minicentralités intégrant largement les questions de paysage et de nature, aux franges et à la périphérie régionale. Un des enjeux du périurbain constitué, ou à faire, est de savoir s'il est possible d'y introduire des propositions d'urbanisme (notamment plus dense organisé autour d'un réseau d'équipements minimisant l'impact de la mobilité, maximisant l'accessibilité ainsi que la satisfaction d'habiter), et de savoir qui va les porter, puisque sans commande légitime il n'est pas possible d'agir. Si cela devait se produire, la question de la participation avec les habitants prendrait une dimension centrale.
 - De ses observations à l'étranger, V. Fouchier a imaginé qu'il serait possible de fixer des densités minimales⁹⁵, ou des fourchettes de densité. Il semble cependant que le droit français soit peu compatible avec ce genre d'initiative. Le minimum est par ailleurs dépendant des conjonctures économiques. Cependant, l'idée de fourchette pourrait être reprise dans le cadre de conventions globales.
 - Les travaux de M. Wiel sur la transition urbaine montrent qu'il existe bien une relation entre vitesse et accroissement des zones de faible densité. En suivant ce type de raisonnement, il est peut-être possible de ralentir le mouvement de périurbanisation en limitant de manière cohérente les vitesses, ainsi que les infrastructures routières nouvelles, ou en proportionnant le système de transports collectifs à des seuils de population ou de densité. Cela nécessitera un accord des départements concernés, des transporteurs publics, et bien sûr la mise en œuvre de solutions alternatives en termes de densités moyennes dans les tissus urbains constitués.
 - Enfin, instituer une étude d'impact de mobilité pour les opérations nouvelles permettrait de stimuler la recherche d'un moindre impact environnemental des types de densité.

⁹⁴ Propos de J.-P. Lacaze.

⁹⁵ Études foncières N°81, Hiver 1998. Il ajoutait que la vraie réponse passerait par une politique de régulation de l'offre foncière!

Les logiques des communes périurbaines et la consommation d'espace

Thierry Vilmin

La Décentralisation, en confiant l'urbanisme et la gestion foncière aux communes, leur a permis de décider de manière souveraine de leur rythme de croissance et de le contrôler. Cette évolution avait déjà commencé dès le milieu des années 1970 à la faveur de l'élaboration des POS, un certain nombre de communes réagissant aux grandes opérations lancées antérieurement sur leur territoire.

Chaque commune a donc sa logique propre de croissance (ou de stabilisation) et a les moyens de mettre en œuvre cette logique à travers les différents instruments du Code de l'urbanisme : droit des sols, outils fonciers, outils financiers et contractuels.

Depuis une quinzaine d'années, nous avons pu observer ces logiques et ces politiques d'aménagement en Ile-de-France et dans ses franges (Oise, Eure-et-Loir) à travers une dizaine d'études menées principalement pour le Ministère de l'Équipement (voir liste en annexe) et qui ont porté au total sur une petite centaine de communes, périurbaines et de petite taille pour la plupart.

Pour la présente note, nous avons relu ces études dans une perspectives historique. En effet, depuis 1987, le contexte francilien s'est modifié sur le plan institutionnel : un schéma directeur a été approuvé en 1994, remplaçant celui de 1976 ; l'intercommunalité tente de se mettre en place, souvent précédée par des schémas directeurs locaux, déclinaisons du SDRIF. Le contexte s'est aussi modifié sur un plan géographique et sociologique avec le développement des infrastructures de transport et l'allongement des migrations domicile-travail.

Ces études ont permis d'analyser les logiques des communes, comment celles-ci régulent leur croissance, quels sont les résultats de cette régulation sur les formes urbaines produites. Mais l'addition des logiques et des politiques communales ne fait pas une politique régionale. Comment ces logiques et politiques locales peuvent-elles être régulées à leur tour par un niveau supérieur, notamment à l'aide des schémas directeurs et autres instruments d'aménagement du territoire ? La présente note n'a pas l'ambition d'apporter la réponse définitive à cette question. Elle se veut modestement une contribution exploratoire, capitalisant une série d'études et suggérant quelques pistes de réflexion. Son contenu ne doit être considéré à ce stade que relevant du domaine de l'hypothèse. En effet, chaque étude avait son questionnement propre et portait sur un échantillon non représentatif. Aucune n'avait pour but explicite de répondre aux questions qui sont aujourd'hui posées.

1. LES LOGIQUES DES COMMUNES

Les logiques des communes périurbaines se modifient dans le temps, à mesure que les aires urbaines s'étendent. Historiquement, la première logique à apparaître est une logique foncière. Elle est ensuite relayée par une logique sociodémographique qui se maintient et se renforce même. D'autres types de logiques se manifestent également : une logique financière liée en particulier aux ressources de taxe professionnelle, une logique de niveau d'équipement et, moins fréquemment, une logique de restructuration urbaine.

1.1 Les logiques foncières

Avant d'être périurbaines, les communes sont rurales et leurs conseils municipaux représentent largement les agriculteurs et la propriété foncière. Si une pression à l'urbanisation se manifeste, les municipalités y voient non seulement le moyen d'inverser l'exode rural mais aussi de réaliser la rente foncière au profit de leurs mandants. Elles autorisent alors un développement en diffus, le

long des voies existantes, qui renvoie les vrais coûts de l'urbanisation vers le contribuable futur et vers les niveaux supérieurs de collectivités territoriales.

Lorsque cette logique foncière opère de manière exclusive, aucun objectif démographique n'est fixé dans la plupart des cas. La démographie est simplement induite par le souci de développer la commune et de réaliser la rente foncière.

Quand par la suite les nouveaux habitants prennent le contrôle de la mairie, les logiques sociodémographiques l'emportent désormais sur les logiques foncières. Mais celles-ci ne restent jamais complètement absentes si la commune comporte encore beaucoup d'espaces agricoles. Le poids politique des agriculteurs reste largement supérieur à leur poids démographique. En effet, ce sont eux qui entretiennent l'espace et qui contrôlent cette ressource rare et chère qu'est le foncier.

Dans certains cas que nous avons pu observer dans l'Oise dans des secteurs d'habitat traditionnellement dispersé où l'urbanisation diffuse s'est développée le long des routes reliant des hameaux et des fermes isolées, les communes, même aux mains des « rurbains », ne peuvent pas sortir de la logique foncière pour des raisons à la fois juridiques et politiques. Il existe encore trop d'interstices le long des voies équipées qui ne peuvent qu'être classés constructibles (zones U) dans les documents d'urbanisme.

La desserte en voies et réseaux de hameaux et de fermes isolés a généré de proche en proche des droits à construire sur lesquels il est difficile de revenir.

En revanche, les secteurs céréaliers, majoritaires en Ile-de-France, suscitent une urbanisation plus compacte. La politique agricole commune (PAC), en distribuant les subventions en fonction des surfaces cultivées, a favorisé jusqu'ici une gestion par l'agriculture de tous les espaces, même les moins productifs. Si ces subventions à la surface devaient disparaître ou s'atténuer, il faudrait se réinterroger sur les logiques foncières des communes et sur la gestion des espaces naturels.

1.2 Les logiques sociodémographiques

Historiquement, les logiques sociodémographiques peuvent jouer dans les deux sens : l'expansion ou la stabilisation.

Les communes les plus éloignées des villes centres ont connu un déclin démographique avec l'exode rural. Selon les couronnes, le point bas se situe au recensement de 1954, de 1962 ou de 1968. Il est normal que les mairies aient vu d'un bon œil un développement périurbain qui leur permettait de retrouver la population perdue, de maintenir ou de rouvrir les écoles et les services.

Lorsque les nouveaux habitants deviennent majoritaires, ils ont le souci de protéger l'environnement campagnard qu'ils sont venus chercher. Ils constatent aussi que l'urbanisation s'est faite à crédit et que les équipements ne suivent plus. Il faut alors décréter une pause et arrêter l'urbanisation par un POS restrictif.

Puis les ménages périurbains arrivés par vagues en accession à la propriété vieillissent sur place. Avec la décohabitation, la population peut diminuer et les écoles à nouveau se vider. Lorsqu'elle en prend conscience, la commune est mûre pour de nouveaux développements. Elle révisé alors son POS et ouvre de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Cette logique sociodémographique est donc cyclique. Cependant, les communes se fixent de manière consciente des horizons de population et des rythmes annuels de construction. Au cours des enquêtes, nous avons pratiquement toujours pu obtenir une réponse à cette question de la part des élus, même si elle ne figurait nulle part par écrit.

1.3 Les logiques financières

Les premières vagues d'urbanisation n'ont pas payé le vrai coût des équipements réclamés par des nouveaux arrivants ayant déjà pris l'habitude d'un mode de vie urbain. Les équipements ont dû être réalisés en rattrapage sur le budget municipal et en sollicitant les subventions des niveaux supérieurs.

Les communes ont réalisé assez tôt que seules celles qui bénéficient de recettes de taxe professionnelle conséquentes (représentant un tiers à la moitié du produit de la fiscalité locale, pour fixer les idées) peuvent se payer le niveau d'équipement attendu par leurs habitants. Ces communes riches peuvent aussi se permettre un développement démographique, d'autant qu'elles réalisent déjà localement un relatif équilibre habitat-emploi. Les autres communes dépourvues de taxe professionnelle tendent à ralentir ou arrêter leur urbanisation le temps de reconstituer leurs marges de manœuvres financières. Elles tendent aussi à orienter leurs moyens fonciers et financiers en priorité vers les zones d'activités plutôt que vers les zones d'habitat.

Mais nous avons constaté au cours des études successives, y compris sur des communes que nous avons revues après un intervalle de quelques années, que cette logique financière est de moins en moins présente. Avec le progrès de l'intercommunalité et du partage de la taxe professionnelle, les communes tendent à renvoyer vers les établissements de coopération intercommunale la responsabilité des zones d'activités, ce qui permet au passage de créer des zones plus attractives pour les entreprises et fait prendre moins de risques aux petites collectivités. D'autre part, beaucoup de petites communes semblent assumer leur fonction résidentielle et le déséquilibre habitat-emploi qui va nécessairement de pair. Elles ont pu constater que leurs habitants ne cherchent pas nécessairement du travail sur place et acceptent de se déplacer, y compris sur de longues distances. Enfin, dans bien des cas, la générosité des échelons supérieurs a compensé sous forme de subventions d'équipement les manques de ressources fiscales (les taux des subventions des départements et des régions sont souvent fixés selon des barèmes inversement proportionnels à la taille des communes). L'ajustement s'est fait aussi par une augmentation des taux des impôts locaux mais qui est restée supportable. Il s'est fait enfin par l'acceptation d'un niveau d'équipement peu élevé.

La manière dont s'est développée l'urbanisation a aussi joué un rôle sur la santé financière des communes. Celles qui avaient à l'origine un parcellaire morcelé et de nombreux chemins de desserte (secteurs maraîchers ou bocagers) n'ont pas pu récupérer les coûts d'équipement entraînés par une urbanisation diffuse. Elles se sont retrouvées ensuite dans une situation financière plus difficile. En revanche, celles qui sont localisées dans des secteurs céréaliers remembrés se sont développées sous forme d'opérations d'ensemble à l'initiative de lotisseurs et de promoteurs. Elles ont pu faire contribuer ces opérateurs aux coûts d'équipements, sauvegardant ainsi leur situation financière.

Les communes disposant de ressources de taxe professionnelle ont tendance à investir dans des équipements de superstructure généreusement dimensionnés. Et pour justifier l'utilisation de ceux-ci, elles acceptent plus facilement une croissance démographique que d'autres moins fortunées.

1.4 Les logiques d'équipement

Le niveau d'équipement est une notion subjective une fois que les besoins en infrastructures et en écoles ont été satisfaits. Mais nous avons pu constater dans les entretiens avec les élus que c'est une notion bien présente dans leur esprit. Les communes raisonnent par rapport à un certain niveau d'équipement qui correspond à la place qu'elles se donnent dans l'armature urbaine : petite ville, « bourg structurant », village assumant sa ruralité. Par rapport à ce niveau d'équipement de référence, elles se situent elles-mêmes, soit en dessous, soit au dessus, soit à l'équilibre, et cette appréciation conditionne leur volonté de se développer ou non.

Certaines communes raisonnent par rapport à des seuils de population qui leur permettront d'obtenir un certain nombre d'équipements publics et privés. Et ces seuils une fois atteints, elles prévoient ensuite une stabilisation ou une faible croissance. Celles qui s'estiment à maturité envisagent souvent un développement de l'habitat « à équipements constants ». Ces équipements constants sont en général les écoles. Le développement urbain est piloté de manière à maintenir constant le nombre de classes.

1.5 Les logiques de restructuration urbaine

Dans certains cas, alors même que les autres logiques devraient amener la commune à arrêter son développement, on constate qu'au contraire elle envisage une croissance importante pour résoudre un problème de forme urbaine. Il s'agit le plus souvent, soit d'étoffer un village-rue en développant un maillage dans la partie centrale, soit de relier des quartiers excentrés en comblant les vides pour donner au périmètre urbanisé une forme plus régulière.

1.6 La combinaison des logiques

Ces logiques ne sont pas à l'œuvre de manière isolée. Elles se combinent et renforcent leurs effets. Les logiques financières sont souvent liées aux logiques d'équipement et celles-ci aux logiques sociodémographiques. Si la commune a peu de ressources, elle se contentera d'un niveau d'équipement faible et ajustera sa population en conséquence. En sens inverse, une situation florissante incite à un suréquipement qui à son tour génère un souhait de population nouvelle pour le justifier.

Les logiques prédominantes varient dans le temps, à mesure que l'aire urbaine s'étend. Dans les couronnes les plus proches, les logiques sociodémographiques tendent à prendre le pas. Une analyse de ces logiques sur une dizaine d'années (1990-2000) sur un groupe de 15 communes dans l'Essonne montrait que les cycles démographiques étaient le facteur principal de l'attitude des mairies par rapport à l'urbanisation dans 13 communes sur les 15. Les deux autres étaient portées par des logiques de restructuration urbaine.

On constate aussi qu'avec le temps, les cycles démographiques, alternances de « stop and go », tendent à s'atténuer. Les communes essayent de lisser leur développement pour une croissance plus régulière. Il est possible que dans un même secteur les logiques convergent alors que les cycles étaient décalés d'une commune à l'autre lorsqu'ils étaient plus accusés. Mais avec l'épuisement des capacités en diffus (les dents creuses) qui pouvaient être le support de ce développement régulier, il faut relancer des opérations d'une certaine importance qui vont à l'encontre de ce souci de développement régulier et phasé.

Il reste à voir maintenant comment, à partir de ces logiques, les communes périurbaines de l'Ile-de-France et de ses franges régulent en pratique leur développement.

2. LA REGULATION DU DEVELOPPEMENT PAR LES COMMUNES

La régulation de leur développement par les communes est faite en fonction des acteurs qui interviennent dans les processus d'urbanisation et en fonction des outils que le Code de l'urbanisme met à la disposition des collectivités locales et qui sont autant de ressources pour celles-ci.

3. LES RAPPORTS AVEC LES ACTEURS

Les rapports avec les acteurs, opérateurs et propriétaires, peuvent être analysés à travers l'identification de quatre filières :

- le développement en **diffus** par comblement des dents creuses dans les secteurs déjà desservis,
- la « **mutation encadrée** » par laquelle la collectivité essaye de provoquer un changement d'usage des sols en affichant des dispositions réglementaires et financières incitatives mais en laissant propriétaires et opérateurs s'ajuster librement,
- l'aménagement **négocié** entre la collectivité et un opérateur privé normalement concrétisé par une convention de ZAC,
- l'aménagement **public** confié à un aménageur de type société d'économie mixte ou établissement public ou réalisé en régie.

Il n'est pas question de présenter ici dans le détail ces filières mais de faire ressortir quelques évolutions historiques récentes

On constate que l'aménagement public est peu utilisé pour les zones d'habitat par les petites communes. Il l'est davantage pour les zones d'activités. Mais globalement, il tend à perdre de l'importance car les opérations sont plus petites et les collectivités préfèrent qu'elles soient assurées par des opérateurs en prise avec le marché et qui en assumeront les risques.

Le diffus tend également à s'épuiser par consommation des parcelles disponibles mais aussi en raison de documents d'urbanisme de plus en plus restrictifs.

La « mutation encadrée » se développe dans les secteurs centraux des villes d'une certaine importance pour obtenir des fronts bâtis plus denses et plus urbains à l'aide de gabarits et de plans masses opposables inscrits directement dans les documents d'urbanisme. En revanche, elle est encore peu développée dans les zones d'urbanisation future sauf sous la forme de règlements standards (quelques fois accompagnés de schémas d'organisation) dont la modification sera précisément l'un des enjeux de la négociation.

C'est en effet la négociation avec les opérateurs privés qui s'est le plus répandue. Elle est généralement bilatérale, entre opérateurs et mairie. Mais elle peut être aussi triangulaire, impliquant les propriétaires à qui il est demandé de faciliter le processus d'aménagement en échange d'un reclassement de leurs terrains en zone constructible.

Dans la majorité des cas, cette négociation ne se traduit pas par une convention de ZAC (ce qui serait l'orthodoxie) mais par un contrat informel aux termes duquel la collectivité met en place un droit des sols et un dispositif de participations aux dépenses d'équipements publics. L'apparence de « mutation encadrée » recouvre alors un processus négocié.

4. LES OUTILS DE LA REGULATION

Le principal outil de la régulation par les communes est le document d'urbanisme opposable juridiquement (POS et PAZ antérieurement à la loi SRU, PLU depuis). Les outils fonciers et financiers sont aussi utilisés mais plutôt en complément.

4.1 Les documents d'urbanisme

L'observation du déroulement des procédures révèle que les documents d'urbanisme sont très mobiles, étant souvent en phase d'élaboration ou de révision. Sur un échantillon de 15 communes analysées dans l'Essonne sur la période 1990-2000, les POS avaient été en élaboration ou en révision en moyenne pendant 4,7 années. Sur un autre groupe de 15 communes correspondant à l'aire d'un schéma directeur local, les POS avaient été en révision ou en élaboration pendant en moyenne 6,1 années au cours de la décennie. Dans un droit des sols non stabilisé, la règle de constructibilité peut alors être facilement négociée et ajustée.

Sur cette question de l'affichage et de la négociation, on peut distinguer plusieurs périodes.

Jusqu'à l'approbation du SDRIF en 1994, il était fréquent que la négociation porte sur le reclassement de zones agricoles NC en zones d'urbanisation future immédiatement ouverte et aménagée.

A partir du milieu des années 1990, l'affichage de zones NA a été plus systématique, notamment pour satisfaire aux injonctions du SDRIF (voir ci-après en &4) mais aussi pour des raisons plus profondes :

- des enjeux urbains forts qui nécessitent une clarification et un consensus comme par exemple, la volonté de passer de la structure du village rue à celle du bourg maillé, ou les coupures vertes à assurer entre hameaux qui tendent à se rejoindre, ou encore le remplissage des espaces situés en deçà d'une infrastructure et le souci corrélatif de protéger les zones agricoles ;
- un débat sur le projet urbain qui a trouvé son expression dans le POS ;
- des zones au foncier morcelé, les mairies subissant la pression des propriétaires et sachant qu'elles ne pourraient pas, de toute façon, les négocier ; a contrario, on observe dans certaines communes que l'affichage des zones où la propriété foncière est simple tend à être différé.

Cet affichage amoindrit la position négociatrice des collectivités. Cependant, il n'a pas entraîné de pénurie foncière, le marché immobilier s'étant retourné entre temps.

Depuis la fin des années 1990, on décèle une tendance de certaines communes à chercher à retrouver des marges de négociation en limitant l'affichage du droit des sols. Cependant, une étude que nous avons réalisée pour la DDE de l'Essonne en 2001 a montré que même dans les zones NA à règlement, les communes conservent un pouvoir de négociation non négligeable. Une analyse faite en 2001 des COS en zones NA sur un échantillon de 15 communes dans l'Essonne a révélé qu'ils sont plus élevés pour les zones déjà sorties que pour les zones en attente dans les POS (0,34 contre 0,26). Il est donc probable que ces COS ont fait l'objet de négociations en phase opérationnelle.

La capacité des communes à générer du droit des sols leur permet au passage de régler quelques problèmes fonciers, par exemple, par des arrangements avec des propriétaires, ces derniers cédant

à bas prix quelques terrains en échange d'une constructibilité juridique sur d'autres parcelles qu'ils détiennent.

4.2 Les instruments fonciers et la régulation du marché des terrains

Les communes périurbaines utilisent assez peu les outils fonciers contraignant tels que préemption ou expropriation. Lorsqu'elles préemptent, c'est souvent au prix qui s'est formé entre le vendeur et l'acheteur, sans volonté de contrôler les prix. Du fait de la proximité des élus avec les propriétaires dans les petites communes, les mairies hésitent à se lancer dans un contrôle des prix fonciers. Le seul contrôle du marché est celui qui est fait quelques fois par les échelons supérieurs à travers des zones d'aménagement différé liées à la préparation du SDRIF.

Cependant, nous avons pu observer au cours de la première période signalée plus haut, c'est-à-dire, jusqu'à l'approbation du SDRIF, des régulations locales basées sur une négociation triangulaire, le maire imposant aux propriétaires le « juste prix » en échange du reclassement en zone d'urbanisation future. Juste prix qui était intermédiaire entre le prix agricole et le prix de l'usage futur (issu d'un compte à rebours d'opérateur privé).

Nous n'avons plus rencontré ce type de régulation foncière informelle au cours de la deuxième période. La seule régulation pratiquée est une régulation indirecte par l'affichage des dispositifs de participations dont les opérateurs doivent tenir compte lorsqu'ils signent des promesses de vente avec les propriétaires. Cet affichage forme un couvercle à la hausse mais il n'empêche pas que les prix fonciers s'établissent en fonction de l'usage futur. En effet, les communes, même si elles négocient la forme et le contenu des opérations, ne semblent plus chercher à agir sur les prix. Elles laissent opérateurs et propriétaires s'ajuster librement sur le foncier à l'intérieur des contraintes qu'elles ont fixées (densités, forme, quota de logements sociaux, participations aux équipements, exigences sur la qualité des réseaux, etc.). Les prix de référence en fonction de cet usage futur se sont donc généralisés dans les secteurs périurbains de l'Île-de-France, appuyés par une jurisprudence favorable aux propriétaires. L'aménagement public, qui doit faire face à des coûts plus élevés en termes d'équipements et de logement social, s'en est trouvé d'autant plus difficile à équilibrer financièrement.

Quoiqu'il en soit, les outils purement financiers ont révélés qu'ils avaient aussi un impact sur le foncier.

4.3 Les instruments financiers

Les instruments financiers de type PAE (programme d'aménagement d'ensemble) sont utilisés de manière tactique et non stratégique, au coup par coup en fonction des opérations et de leur capacité contributive compte tenu de la conjoncture. En effet, des PAE stratégiques supposeraient des études préalables et des engagements des communes sur des programmes à long terme. Mais certains maires ont fixé de manière informelle une sorte de « ticket d'entrée » par logement à acquitter par les opérateurs, l'habillage étant fait par des PAE ponctuels ou par d'autres méthodes.

5. LES CONSEQUENCES SUR LA FORME DE L'URBANISATION

L'urbanisation produite par ces régulations locales reste donc largement une urbanisation au coup par coup. Les petites communes périurbaines sont plus réactives qu'initiatrices. Les études urbaines envisageant le développement de la commune dans son ensemble et de manière cohérente restent rares. Si elles sont faites par des urbanistes indépendants, elles ne tiennent pas toujours compte des réalités du marché. Les études sont donc plutôt produites par les opérateurs privés mais restent limitées et orientées par les logiques de ceux-ci.

Lorsque le marché le permet, les communes tendent à préférer l'individuel groupé (la « maison de promoteur ») au lotissement. En effet, le groupé permet de mieux appréhender la forme future (lors du permis de construire) et aussi le peuplement (les risques d'insolvabilité et de difficultés sociales et de voisinage sont mieux maîtrisés). Ces opérations groupées ont une forme plus homogène, plus « urbaine », que les lotissements. Mais elles restent cependant conçues à base de modèles dans la plupart des cas. On voit donc à mesure que l'aire urbaine s'étend et que le marché devient plus porteur, le groupé faire concurrence au lotissement au moins dans les couronnes les plus proches des villes centres.

Quelques mairies souhaitent aussi favoriser les organisations spatiales maillées et réagir face à la tendance des opérateurs à multiplier les impasses.

Mais le résultat le plus palpable de ces régulations est la tendance à l'étalement urbain. A travers les entretiens menés avec les opérateurs, lotisseurs ou promoteurs, il apparaît de manière quasi constante que les densités imposées par les communes dans leurs documents d'urbanisme sont très inférieures à ce que le marché accepterait. Par exemple, là où la demande pourrait se porter sur des parcelles de 300 m² avec des COS de 0,4, le POS impose souvent des surfaces de 800 m² et des COS de 0,2. Les motivations des communes sont à rechercher dans un souci de conserver à l'urbanisation un caractère aéré et verdoyant, de limiter les conflits de voisinage, mais aussi pour certaines d'opérer une sélection de la clientèle avec des parcelles plus chères. Le SDRIF, loin de contrer cette tendance à l'étalement, semble au contraire l'avoir encouragée.

6. L'IMPACT DES SCHEMAS DIRECTEURS

Le SDRIF de 1994 a globalement pour objectif d'orienter la consommation d'espaces vers les secteurs les mieux desservis par les infrastructures et les plus proches de la zone centrale. Mais il a aussi pour but de susciter une offre foncière suffisante pour la construction de logements. Son élaboration a débuté lors du boum de l'immobilier des années 1986-1991, boum au cours duquel le goulot d'étranglement foncier se faisait particulièrement sentir. Les acteurs de l'aménagement s'accordaient pour estimer que ce goulot était largement le résultat de l'attitude restrictive des communes telle qu'elle se traduisait dans les POS.

Le SDRIF a donc désigné en deuxième couronne⁹⁶ des surfaces importantes pour l'urbanisation nouvelle. Ces surfaces sont de deux types :

- les espaces **urbanisables** (quadrillés) correspondent aux secteurs naturels déjà désignés dans le SDAU de 1976 et non encore consommés ;
- les espaces **partiellement urbanisables** (hachurés ou encore dénommés « pyjama ») sont des développements nouveaux à prélever sur les zones naturelles.

⁹⁶ La troisième couronne, plus éloignée et moins bien desservie étant au contraire protégée avec la notion de « développement modéré » des bourges et villages.

La particularité du SDRIF par rapport aux autres schémas directeurs est qu'il est impératif : des quotas de surfaces doivent être « ouvertes à l'urbanisation » à certaines échéances : la moitié des surfaces quadrillées et 30% des hachurées en 2003, l'autre moitié des quadrillés et à nouveau 30% des hachurées en 2015. Les 40% de hachurés non ouverts doivent être maintenus en zones naturelles.

Le zonage du SDIF a été établi en fonction de critères géographiques et de desserte par les infrastructures mais sans tenir compte des réalités sociopolitiques des communes, de leurs limites, de leurs souhaits de développement. Des communes qui avaient subi de très fortes croissances au cours des années 1980 se voyaient ainsi imposer un effort équivalent entre 1994 et 2003. Dans l'étude réalisée en Essonne pour la DDE en 1994, année de l'approbation du SDRIF, sur les sept communes enquêtées deux retrouvaient leurs intentions dans le schéma régional, une demandait plus de possibilités d'extension et les quatre autres estimaient que les surfaces à ouvrir sur leur territoire étaient trop importantes.

Ces prescriptions du SDRIF ont notamment incité les communes à élaborer des schémas directeurs locaux pour assurer une péréquation des espaces à ouvrir à l'urbanisation en répartissant les 60% de surfaces hachurées entre celles qui en voulaient plus et celles qui en voulaient moins. En effet, en l'absence de ces schémas locaux, les obligations d'ouverture à l'urbanisation auraient été appréciées au niveau communal du POS et celui-ci aurait eu de fortes chances d'être jugé incompatible avec le SDRIF.

L'analyse d'un certain nombre de schémas directeurs locaux nous a révélé que sans la contrainte du SDRIF, les élus n'auraient pas prévu autant d'espaces pour l'urbanisation future.

Avant le SDRIF, comme l'avait montré une étude faite en 1987, les communes pouvaient profiter du flou qui entourait l'application effective du SDAU de 1976 pour choisir et classer les zones constructibles en fonction de leurs négociations avec les opérateurs et les propriétaires. Ces derniers étaient en position moins favorable par rapport aux mairies. L'approbation du SDRIF en 1994 a obligé les communes à afficher plus clairement leurs intentions d'urbanisation future, notamment pour la tranche courant jusqu'à 2003.

L'obligation d'ouverture à l'urbanisation signifie en pratique le classement en zone NA à règlement. Mais le SDRIF de 1994, à la différence du SDAU de 1976, ne répartit pas les espaces entre habitat et activité. Une première parade des communes est donc d'affecter aux activités et non à l'habitat les espaces qu'elles ont l'obligation d'ouvrir. Une seconde parade est de prévoir des densités faibles dans les zones d'habitat pour limiter le nombre d'habitants futurs. En effet, les obligations quantitatives du SDRIF sont formulées en termes de surfaces et non de quantités de logements ou de m² de plancher. Le SDRIF a donc sans doute de ce fait encouragé la tendance des communes vers des densités bien plus faibles que ce que le marché peut absorber et que ce qu'un développement durable de la région recommande. Il reste à mesurer ce phénomène en termes de consommation d'espaces par habitant (des études sont en cours à la Direction Régionale de l'Équipement) mais ses ressorts apparaissent bien à travers les enquêtes auprès des communes et des opérateurs.

En ce qui concerne les obligations d'affichage pour l'échéance 2015, il semble qu'une bonne partie des communes reviendront à des attitudes plus négociatrices et n'effectueront les classements en zone constructible, dans la mesure du possible, qu'une fois les accords trouvés entre les propriétaires et les opérateurs. En effet, contrairement à ce que les auteurs du SDRIF avaient pensé, l'affichage a priori des zones constructibles ne fluidifie pas forcément l'offre foncière. Il renforce les prétentions des propriétaires et retarde la maîtrise d'unités foncières cohérentes par les opérateurs.

7. LES PISTES DE SOLUTIONS

Les logiques communales sont une réalité. Cependant, celle-ci reste mouvante et localisée. Un schéma régional ne peut pas être simplement l'addition de cette multitude de logiques ponctuelles. Mais une approche trop exclusivement réglementaire en termes de zonage, faisant l'impasse sur les souhaits d'expansion des communes, risque d'entraîner des effets pervers, notamment d'encourager le gaspillage de l'espace dans les secteurs bien desservis et un report de la demande au delà des limites du schéma lui-même (c'est-à-dire, dans les franges de l'Ile-de-France, bien que cet effet ait été sans doute masqué par la crise immobilière des années 1990).

Il serait préférable d'adopter une approche en termes réels : nombre de logements, d'emplois, formes, densités, surfaces consommées. La bonne échelle pour cette approche est le schéma directeur local. Ces schémas ont déjà en grande partie fait le travail de péréquation des espaces partiellement urbanisables (hachurés « pyjama »). Quant aux espaces urbanisables (quadrillés) dont les communes ne veulent pas, ils pourraient être laissés en zones naturelles ou une compensation éventuellement trouvée en espace « pyjama ». En effet, si ces espaces n'ont pas été urbanisés depuis l'approbation du SDAU de 1976, il y a bien une raison (souvent paysagère).

Cette approche en termes réels devrait rester stratégique et non normative, c'est-à-dire, tenir compte des évolutions économiques observées ou prévisibles (l'économie conditionnant en grande partie la démographie). Les schémas locaux pourraient avoir cette dimension stratégique, beaucoup plus détaillée qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Soit dans leur PADD soit dans leurs planches de zonage, ils pourraient déterminer la forme future, notamment les densités et les types d'occupation de l'espace (par exemple : immeubles collectifs, individuels groupés, individuels discontinus) et l'organisation urbaine (liaisons, grandes continuités). Mais ces intentions resteraient non opposables juridiquement (à la différence de celles qui figurent dans les PLU).

Les PLU seraient alors vus comme des déclinaisons tactiques des SCOT locaux, les communes ne se voyant pas imposer d'obligations d'ouverture mais gérant leur droit des sols librement en fonction de leurs intentions et de leurs projets. On pourrait arriver à ce paradoxe d'un SCOT plus précis que le PLU sur les zones à urbaniser mais cela n'est pas une contradiction si l'on considère le PLU comme un document opérationnel. Le PADD de chaque PLU serait une déclinaison du PADD du SCOT, échelle à laquelle seraient faites de véritables études urbaines (alors que nous avons vu que les petites communes ne sont pas portées sur ce type d'études urbaines et ont tendance à s'en remettre aux propositions des opérateurs privés).

Cet aspect tactique du PLU n'est pas en contradiction avec l'esprit de la loi SRU qui a supprimé les plans d'aménagement de zone et de ce fait renforcé la dimension opérationnelle ou pré opérationnelle du PLU (puisqu'il est directement celui-ci qui fera office de PAZ).

De même, la prescription en termes d'échéancier (du type : X% ouverts en 2003 et X% en 2015) pourrait être abandonnée car dans une planification stratégique et non plus normative, elle a moins de sens. L'étude faite en 2000 pour la DREIF avait montré que les différents niveaux de

documents d'urbanisme, pour être portés politiquement, ne peuvent pas toujours être sur le même horizon temporel. Le schéma régional peut se projeter à 20 ans. En revanche, il est parfois difficile dans les documents locaux de se projeter si loin et d'afficher des consommations d'espaces agricoles qui font peur aux habitants. Il vaut donc mieux laisser les responsables locaux fixer eux-mêmes l'horizon temporel de leurs documents (cinq, dix ou quinze ans).

Cette approche en termes réels devrait être contractualisée dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des contrats d'agglomération. Le PLH, notamment son volet foncier, est sans doute le bon support pour « sur réguler » les logiques communales et amener les élus et leurs mandants à dépasser la vision étroite du seul intérêt communal. Le volet foncier du contrat d'agglomération pourrait aussi prévoir des zones d'aménagement différé et des dispositifs de portage foncier pour les zones classées agricoles dans les PLU mais destinées à l'urbanisation à terme dans les SCOT (sinon les opérateurs fonciers de fait seront les exploitants agricoles qui bénéficient d'un droit de préemption avec possibilité de révision de prix).

Les subventions des niveaux supérieurs seraient subordonnées à cette contractualisation. La carotte financière remplacerait ainsi le bâton réglementaire mais avec sans doute plus d'efficacité.

8. LISTE DES TRAVAUX UTILISES

« Etude du fonctionnement du marché foncier dans le département de l'Essonne », Fondation des Villes Société Nouvelle, Direction Départementale de l'Equipement et Département de l'Essonne, 1987

« Etude préalable à la mise en place d'un observatoire foncier dans le Val d'Oise », Alphaville, Direction Départementale de l'Equipement, 1993

« Etude préalable d'observatoire foncier en Eure-et-Loir », Alphaville, Direction Départementale de l'Equipement, 1993

« Etude du marché foncier de l'Oise », Alphaville, Association pour l'Urbanisme de l'Oise, 1994

« L'offre foncière et le schéma directeur dans le département de l'Essonne », Alphaville, Direction Départementale de l'Equipement, 1995

« L'adaptation du Tableau de bord de l'offre foncière de l'Essonne pour le suivi du SDRIF », Alphaville, Direction Départementale de l'Equipement, 1995

« Les espaces urbanisables du SDRIF », Alphaville, Direction Régionale de l'Equipement, 2000

« Le coût de l'urbanisation pour les petites communes de l'Oise », Alphaville, Direction Départementale de l'Equipement, 2000

« Les potentialités d'offre foncière des zones NA dans l'Essonne », Logiville, Direction Départementale de l'Equipement, 2001

« Le système local de production de la maison individuelle », Logiville, PUCA, 2002

**Faisabilité des opérations d'aménagement et
diversité des situations territoriales
en région Ile de France**

Marc Sauvez

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

Résumé

Les situations et raisonnements décrits ci-après découlent d'expériences propres (SEM Massy, SEM Châtenay-Malabry, Etudes habitat à la DREIF, Mission Seine Amont) et de cas développés par des groupes d'étudiants du cycle d'urbanisme de Sciences Po (Stains, Sèvres, Noisy le Grand, Seine Amont) ou d'observations de la conjoncture de l'immobilier à travers la presse spécialisée ou encore d'études et observatoires recueillis auprès de l'LAURIF (G.Lacoste) ou de la DREIF (M.Noisette et Mme Lemercier). L'ambition de cette note est de repositionner et d'évaluer les opérations neuves ou à faire par rapport à une vision régionale (voire nationale). Cette approche cherche à se décaler par rapport aux approches classiques consistant à ne travailler sur la construction marginale annuelle sensée s'adapter à une demande marginale immédiate solvable ou qu'il faudrait solvabiliser. On s'orientera plutôt vers une analyse stratégique de la vocation des opérations d'aménagement considérées comme des réponses aux multiples évolutions diffuses de la société et du bâti existant, à cette demande sociétale aujourd'hui et en préparation des demandes futures à des époques où les parcs bâtis seront encore là. On regardera en particulier les opérations autant en tant que capacité d'accueil propre en réponse à une demande, que comme des catalyseurs d'évolutions des parcs existants dans leur environnement.

On remarquera aussi que l'opportunité et la faisabilité des opérations d'aménagement ne sont souvent vues que du point de vue de leur maître d'ouvrage, le plus souvent municipal ou concessionnaire de municipalité. Les réflexions qui suivent tentent également de repositionner les opérations, leur contenu, leur opportunité et leur faisabilité dans une perspective régionale en imaginant des modalités d'interventions régulatrices de la Région. Cette échelle est retenue à la fois comme une échelle pertinente d'agglomération et comme l'espace dans lequel s'exerce un pouvoir en capacité d'intervention par des initiatives, des règlements (le SDRIF porté à connaissance des locaux) et des financements divers et puissants.

Cette note veut parler avec une certaine rigueur de la complexité du « système urbain ». Elle est aussi modeste en ne proposant que des hypothèses qui devraient être vérifiées avec d'autres moyens et testées, vérifiées, croisées avec le regard et l'expérience d'autres professionnels et universitaires. Cette complexité s'impose désormais depuis que la « demande » est principalement qualitative, donc fragile, lentement mouvante, sensible à la conjoncture économique et sociale générale, et, en même temps, susceptible de créer des situations très violentes de ségrégations et de pénuries.

La note va donc oser sortir de la logique de l'offre, calée sur une seule demande quantitative et aborder un nouveau monde inhabituel aux techniciens que nous sommes.

Les opérations seront examinées dans la diversité de leurs fonctions, même si on privilégiera ici la fonction résidentielle.

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

L'objet de cette note est d'abord d'observer, à travers des cas, la façon dont la totalité de l'espace régional francilien et ses sous-ensembles, bâti physique et occupation sociale, évoluent parallèlement en générant parfois des opérations d'aménagement nouvelles. Celles-ci n'apparaissent que lorsqu'une conjonction les rend faisables en regroupant simultanément une demande de la société, un accord politique et des professionnels constructeurs attentifs. Cette conjonction d'événements répond à une logique propre, locale et conjoncturelle. On évaluera alors si l'ensemble de ces opérations débouchent sur un ensemble régional cohérent souhaité. Et, réciproquement, on s'interrogera sur la possibilité pour la Région, en tant que collectivité publique, d'infléchir la production d'opérations nouvelles constituant un ensemble favorable à une politique régionale avec un ensemble urbain existant, lequel, évolue également, à bâti presque constant, plus lentement et sans remise en cause totale de ce bâti. Ces opérations nouvelles représentent environ 10% de l'ensemble tous les 10 ans, ce qui veut aussi dire que 10 ans plus tard 90% du bâti préexiste. L'essentiel des fonctions sociales doivent s'en contenter, même si celles-ci évoluent plus vite que le bâti.

Donnons d'entrée l'idée forte autour de laquelle convergeront les remarques faites. La faisabilité des opérations d'aménagement repose d'abord sur la faisabilité des opérations de construction qu'elles rassemblent. Cette double faisabilité liée tient à la dynamique des marchés : quels logements les franciliens solvables veulent acheter ou louer (ce qui revient au même en termes d'investissements), quels locaux d'activité les chefs d'entreprises veulent acheter ou louer ? Or ce dynamisme des marchés dépend principalement aujourd'hui des marchés dans le parc ancien où se réalisent 80% des échanges, ce qui n'était pas le cas dans la période 1960-1980 où la proportion ancien/neuf était inversée. De plus, ces marchés sont très déterminés par des paramètres qualitatifs (ils étaient auparavant surtout déterminés par une demande quantitative d'urgence, assez peu qualitative). Si ce constat est bien partagé, il s'en déduit que les déterminants de la valeur de l'ancien créent le niveau du marché. Or, l'ancien n'a plus pour les propriétaires de référence au coût de la construction (au delà de la principale durée de l'amortissement de l'emprunt, soit environ 10 ans alors que le bien durera environ 200 ans), il n'a de valeur que celle de la pression du marché d'achat et de location. Ceux-ci sont presque totalement conditionnés par les paramètres qualitatifs de l'environnement au sens large du quartier (on pourrait dire les « aménités » pour ne pas jouer sur les deux sens du mot « environnement »). Ce n'est plus le coût de construction qui détermine le coût d'achat. Si le niveau du marché est inférieur à ce coût de construction (d'environ au moins 20%, car il y a une petite prime au neuf), les opérations neuves ne peuvent pas se faire. A l'inverse, on constate un déclenchement presque automatique, surtout si physiquement ces opérations sont possibles. Les critères de « mutabilité » sont donc à réexaminer aux vues de cet argument. Ils ne se limitent pas aux bâtiments dégradés ; le renouvellement ne se limite pas forcément à ce qui devrait être remplacé parce qu'obsolète. Parfois l'obsolescence ne conduit pas à des opérations et d'autres fois, le renouvellement porte sur des bâtiments relativement récents.

Il s'en déduit une règle assez paradoxale qui fait que les opérations seront souvent surtout crédibles lorsque les valeurs foncières et immobilières seront élevées (là encore donnée différente de celle de la période précédente). On peut donc aussi poser (quitte à plus modestement prendre cette première hypothèse comme une simple hypothèse et qu'il faudrait collectivement vérifier par des études complémentaires) le principe que désormais le marché de la construction n'est plus autonome mais n'est qu'un sous-produit de son environnement, donc est une conséquence de l'urbanisme, de l'aménagement urbain au sens large, celui qui crée la qualité des quartiers. Ceci nous semble d'autant plus vrai que nous montrerons que de plus c'est à cette échelle, celle des quartiers, des communes, des agglomérations que la faisabilité des opérations pourra être renforcée par des actions directes des institutions (ingénierie, financement, aides aux prises de risque, ...). Ce conditionnement des marchés par des déterminants publics peut être un nouveau

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

paradigme de l'aménagement. Il n'est cependant pas à confondre avec l'aménagement traditionnel (défini par le titre III du Code de l'Urbanisme) qui conditionnait la construction à la réalisation et au financement d'équipements et d'infrastructures préalable à l'urbanisation de terrains nouveaux, le coût de ces infrastructures étant récupérés par la puissance publique à travers des « charges foncières » à la base de la procédure de la ZAC (zone d'aménagement concertée). Ici, il n'y a pas un lien mathématique entre une dépense publique et la création de valeur et de faisabilité, le lien est plus qualitatif, stratégique, de faibles effets peuvent avoir de grandes conséquences et réciproquement. Un nouveau champ conceptuel est à investir. Il l'est de façon d'autant plus complexe que cette dynamique urbaine doit désormais être l'œuvre d'une multitude d'acteurs privés et publics qui doivent travailler dans le même sens sur un « projet » partagé.

Cette vision de l'aménagement et de la construction s'oppose à une vision traditionnelle (encore en cours !) qui créait une césure entre une démarche régaliennne en amont par laquelle la collectivité publique déterminaient les droits à construire et les équipements afférents et les constructeurs arrivant systématiquement par la suite (Pas de doutes là-dessus ; c'est devenu bien faux : parfois en application de ce qui est dit ci-dessus la construction ne vient jamais, d'autres fois la pression est si forte que le carcan juridique saute rapidement !). Dans cette logique (celle de la loi d'urbanisme de 1967), le coût des terrains, les valeurs foncières ne sont que le coût des équipements desservant le terrain concerné. Nous affirmons ci-dessus que les marchés fonciers, et immobiliers par conséquence, sont plus marqués par des signes (proche des jeux de valeurs du marché de l'art) que d'un coût objectif d'équipements. La loi SRU confirme la vision régaliennne de la loi de 1967 avec des documents d'urbanisme totalement coupés des dynamiques opérationnelles et des participations publiques. Cependant, par le PADD, elle ouvre la porte à un exposé explicite des politiques publiques qui peut aller jusqu'à la présentation de ces dynamiques urbaines, un jugement de la collectivité publique et un affichage clair des moyens qu'elle veut mettre en œuvre pour interférer avec les dynamiques et les orienter. De nombreuses collectivités sont allées jusque là, même si le texte de loi n'est pas clair sur la notion de « projet urbain ». C'est dans ce sens que cette note fait appel, en le suggérant, d'utiliser le nouveau document régional pour constater des dynamiques positives ou négatives et y imprimer des inflexions. L'approche traditionnelle des documents d'urbanisme, SDAU et POS, purement limitée à la définition de la « constructibilité » ou « autorisation de construire » n'étant qu'un des moyens pour mettre en œuvre cette inflexion.

On comparera donc le rapport de la faisabilité des opérations et leur opportunité par rapport à un développement harmonieux de l'ensemble du tissu urbain régional.

Une telle approche suppose préalablement de fixer les enjeux de la politique régionale, ce que l'on peut appeler « l'intérêt public régional ». Ils permettront d'évaluer l'apport positif ou négatif de ces opérations. On admettra, même si c'est un peu réducteur, que les enjeux régionaux rejoignent les enjeux nationaux tels qu'ils sont énumérés dans les lois d'urbanisme : « aménagements performants et agréables en termes économiques, social et environnemental, limitation de l'étalement urbain, lutte contre la ségrégation sociale, minimisation des risques naturels et technologiques, préservation des possibilités de développements futurs » (art 1 et 2 de la LOADDT et art L.121-1 du CU), ce que l'on peut appeler globalement le « développement durable ».

L'approche proposée part du constat d'un certain nombres de dysfonctionnements de processus et de procédures actuels face à une conjoncture nouvelle : « Est-ce que les opérations aujourd'hui faisables sont vraiment celles que l'on souhaite et réciproquement est-ce que celles que l'on souhaite sont faisables ? ». Avant, les ZUP et ZAC de rénovation et les Villes Nouvelles qui se sont réalisées illustraient parfaitement la vision planificatrice du Schéma Régional. Aujourd'hui,

des extensions périphériques et les opérations de standing des « beaux quartiers » semblent s'opposer au discours planificateur qui répète sans cesse le thème du « renouvellement urbain » et du non « étalement urbain ». C'est une vraie interrogation, un peu paradoxale, qui consiste à remarquer que des modes d'intervention, qui jusqu'à présent faisaient leurs preuves, qui s'imposaient par leur logique et leur efficacité, aujourd'hui, conduisent à des impasses, voire même à un effet inverse de l'effet souhaité. Ce « trouble », dans lequel se situent les milieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de la construction, doit être abordé de front et modestement par des interrogations et des expérimentations.

Sur quelques cas, il sera évoqué les nouvelles attitudes et logiques opérationnelles d'acteurs positionnés à l'initiative des opérations ou des mécanismes de régulation : ménages ou industriels, aménageurs, promoteurs et constructeurs, collectivités locales. Il n'y a pas ici d'ambition d'exhaustivité ou de maîtrise statistique des cas rencontrés, on revendiquera plutôt un certain pointillisme. Ces cas, présentés comme des hypothèses permettant de défricher une terre encore assez vierge, devraient permettre d'engager un dialogue, d'accumuler des exemples et peu à peu d'aborder d'autres paradigmes. A partir de ces initiatives, d'autres acteurs contribuent à la faisabilité des opérations : opérateurs bancaires et grandes collectivités publiques : Départements, Région et Etat. Nous nous interrogerons comment l'ensemble de cet échec, confronté à une réalité préexistante, telle que la disponibilité de terrains ou des prix fixés antérieurement, débouche sur des opérations ou au contraire systématiquement butent sur des impossibilités ?

Alors, ces opérations seront confrontés aux enjeux régionaux. Enfin, ayant un peu décrypté les mécanismes de faisabilité ou de non faisabilité, nous pourrions suggérer des pistes par lesquelles la Région Ile de France en tant que territoire et institution pertinente peut freiner ou accélérer des processus d'évolution de la ville que représente la région parisienne.

1. REVISITER LES PLANIFICATIONS ANTERIEURES ET LEUR DEBOUCHE OPERATIONNEL.

La note rapide de l'IAURIF n° 293 : « pourquoi un bilan stratégique ? » et celles sur les objectifs chiffrés montrent bien l'histoire de ces documents. Elles indiquent que les documents de planification régionaux étaient partagés entre « un double rôle en permettant l'expression d'une stratégie d'aménagement et de développement régional et en fournissant un outil de maîtrise spatiale de l'agglomération parisienne ». Traduisons le en disant que les documents d'urbanisme régionaux oscillaient entre une définition du droit de construire par un zonage spatial renvoyant à un règlement et une stratégie se traduisant par la promotion d'une série d'opérations (en maîtrise d'ouvrage ou en aides substantielles).

On ne peut que constater l'accentuation de la césure entre ces deux rôles dans les derniers documents. La focalisation progressive des documents sur la maîtrise du droit des sols à travers l'enchaînement du document régional, de Schémas locaux et des POS/PLU repose sur une logique mécanique, elle est aussi due à des montées de contentieux exigeant des règles de construction très précises et enfin, elle est également liée à une hypothèse implicite que tout ce qui n'est pas interdit se fera et qu'au contraire on peut bloquer ce que l'on ne souhaite pas par l'interdiction ou la limitation des droits à construire. C'est aussi l'hypothèse implicite d'un partage des tâches entre un privé qui a envie de construire et un public qui ferait le gendarme, indiquant où et comment il faut canaliser ce flux de construction. Cette hypothèse est évidemment vraie dans le contexte de forte croissance et de pénurie que l'on a connu de 1945 à 1985. La construction d'aujourd'hui ne se laisse pas ainsi diriger. Elle a aussi les moyens de détourner le règlement lorsque la pression est trop forte (c'est le cas simple d'un document qui limiterait la construction périphérique en la réorientant vers les centres ; une fois la capacité périphérique pleine, il n'y a pas d'autre solution que d'en recréer si les conditions du développement central ne

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

sont pas remplies). Et, surtout, face au constat de secteurs sans marchés, ce n'est pas l'affichage réglementaire de droits à construire qui poussera à y faire des opérations.

Les documents antérieurs étaient, eux, plus portés sur l'affichage d'opérations, ZUP ou Villes Nouvelles, expression d'une sorte d'autoprogrammation par l'Etat. Opérations dont il était le principal initiateur et financeur.

La note précitée remarque aussi très bien que le changement de conjoncture économique général, se traduisant par un moindre investissement immobilier, face à une règle fixe donnée ne se traduit plus de la même façon (opérations qui se dédensifient ou qui ne se réalisent pas). Il y aurait donc un lien très étroit entre la faisabilité des opérations et la règle, non pas tant par une mesure « policière » qui dirait où il faut construire, mais parce que le contexte socio-économique, qui est le principal moteur des opérations, est à la fois conditionné par la règle et par les démarches de programmation, dans un enchaînement complexe. Il faut donc poser quelques balises sur le fonctionnement de ce système face auquel nous nous trouvons.

Recensons donc en les identifiant à quelques principes qui ont fait l'urbanisme d'hier :

- Le premier est celui d'une démarche descendante mettant les acteurs publics responsables des grandes échelles en avant, puis les acteurs publics locaux et finalement aménageurs et constructeurs semi-publics ou privés. « Dis-moi quelles sont les opérations possibles et leurs marges de manœuvres et je te dirais l'urbanisme que je veux ». Cette formule que nous avons appelé avec O.Piron le « pilotage par l'aval » ne doit pas être caricaturée. Cette attention à la conjoncture par son réalisme peut souvent être plus efficace qu'une annonce claironnante d'opérations publiques, mais sans suite. Inversement, ce pilotage par l'aval peut par des inflexions minimales, économes, réorienter fortement l'urbanisation dans un sens voulu par la puissance publique. Il suppose cependant pour l'acteur public de s'impliquer (ou se réimpliquer), ce qui peut poser le problème de la connaissance des mécanismes opérationnels et parfois même d'en redevenir l'acteur. (En particulier, par exemple pour le foncier ; on pourra montrer que cette nécessaire réimplication n'a rien à voir avec la présence hégémonique antérieure de l'Etat ; la note précédemment signalée parle de « gouvernance ». Il faudra en préciser le contenu).

Ces exercices antérieurs ont progressivement au fil du temps admis que l'essentiel de l'urbanisme pouvait et devait être local. On pourrait décrire le SDAU de 1965-1976 comme un projet volontariste de l'Etat sur le territoire francilien en maîtrisant les grandes infrastructures et même allant à l'opérationnel lui-même à travers les Villes Nouvelles. On pourrait décrire le SDRIF 94 comme un blanc-seing pour tout l'urbanisme situé dans la « tache saumon » (A condition de rester dans le cadre de quelques normes qui seront ultérieurement « portées à connaissance ». Sur tout ce tissu urbain il n'y a pas pour les 25 prochaines années de « consignes prescriptives régionales »). En revanche, ce SRIF affiche par ailleurs quelques « sites stratégiques » sur lesquels il faut soit en faire plus (sites d'excellence nationale et/ou européenne), soit combler un retard pour se remettre au moins à niveau (secteur de redéveloppement économique et urbain). On sent le planificateur sur ces rares sites démangé d'aller plus loin. Il le fera par un discours plus ou moins prescriptif en capacité d'accueil, description du « projet urbain », ou par des annonces d'incitation et d'aides (article 11 et 14 du 12^e contrat de Plan). On sent bien un retrait sélectif de l'acteur supra local (Etat et Région) sur la presque totalité de l'espace régional à l'exception de ces sites. Et on sent aussi qu'il souhaite renforcer sa présence et son action sur ces quelques sites qui lui apparaissent comme des nœuds de ses propres enjeux.

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

Il se dégage de cette analyse trois directions d'action :

- Sur certains sites les opérations faites dans le marché et la politique locale « conviennent » à la cohérence d'agglomération.

- Sur d'autres sites, eux aussi pas localisés à priori, le respect de normes, ou une petite aide complémentaire apportée par des politiques « de droit commun » repositionne les opérations dans la cohérence régionale sans avoir besoin d'examiner spécifiquement le détail de ces opérations. Il n'y a là qu'une sorte de protocole d'aide et d'assistance ou de cadre de débat sans prescriptions à mettre en place.

- Enfin, il y a des sites sur lesquels l'action doit être plus radicale. (Il n'est pas du propos de cette note d'indiquer si le mode d'action doit être totalement régalien ou doit être plus sur le registre de fortes incitations, c'est un choix et un équilibre politique à trouver).

- Les précédents documents d'urbanisme régionaux ont aussi souvent fonctionné, surtout pour les premiers, au delà de leur dimension réglementaire, comme un affichage des intentions de celui qui les produisait, en l'occurrence l'Etat. Cela a bien marché pour les Villes Nouvelles où, malgré des hauts et des bas, l'Etat s'est obligé de suivre les investissements permettant de réaliser l'image proposée. Ce fût encore plus le cas pour Créteil dénommé « pôle restructurateur de la banlieue », ce qui a guidé pendant 25 ans à la fois les investissements publics, mais aussi surtout les investissements privés. Il faut aussi dire que le projet affiché a rencontré un projet municipal allant dans le même sens. Le sujet est plus difficile pour les « secteurs stratégiques » du Schéma de 1994, où l'on a vu des affichages ambitieux du Schéma rencontrer l'indifférence, voire l'hostilité de collectivités locales. Celles-ci ont eu le dernier mot et ont imposé finalement leur point de vue au secteur privé, malgré un affichage de l'Etat renforcé par des « Plans de Développement Urbains » par lesquels l'Etat, dans le cadre des Contrats de Plan, proposait des investissements susceptibles de permettre l'amorçage d'une première tranche de 5 ans pour le projet de développement. On notera que malgré cet affichage et ces promesses d'aides les sites sont plus ou moins en panne et ce qui est grave est la poursuite ou l'accentuation de leur retard par rapport à d'autres sites qu'ils devaient rattraper. Cette expérience des « sites stratégiques », de l'articulation entre le Schéma et le Contrat de Plan, est un champ d'observation très porteur pour un renouvellement de la Planification régionale.

- Chacun a pu aussi constater que des mécanismes importants échappaient désormais aux documents régionaux. En effet le développement urbain régional ne peut pas se résumer à des grandes opérations de renouvellement urbain centraux ou péri-centraux et à des développements périphériques plus ou moins organisés. De multiples petites opérations peuvent avoir plus de conséquences urbaines que les grosses. Par exemple, par la seule transformation de logements en bureaux, il s'est fait à Paris deux fois plus de m² de bureaux qu'à la Défense. Le processus est parfois plus incideux, ainsi certains secteurs tels que le proche sud-ouest du périphérique, sans grandes transformations du bâti s'est valorisé (améliorations à la marge de chaque logement, amélioration de l'espace public, petites opérations bouchant une « dent creuse » et améliorant l'aspect de l'ensemble d'un linéaire de façade, ...) tout ceci s'accompagnant de changements sociaux invisibles, mais déterminants pour les valeurs foncières et conditionnant l'exclusion sociale et la faisabilité des opérations d'urbanisme. Seuls les deux types de grandes opérations sont « visibles » dans la procédure de Schéma. Tout le diffus échappe à la démarche des Schémas. Et pourtant, on constate de plus en plus des écarts d'évolution des tissus urbains de plus en plus accentués. Ces écarts peuvent être dus à des mécanismes purement urbains, ce qui peut être prévu et qui est commun à l'ensemble de grands secteurs de l'agglomération et de ce fait appréhendé par un schéma régional. Mais, ce peut aussi être le fait de micro-volontés locales. En

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

d'autres termes le POS/PLU local peut afficher un Projet Urbain (PADD) très différent du Projet régional et finalement mettre en total porte à faux ce dernier. L'accumulation de ces contradictions peut par son ampleur ne plus être une seule anecdote locale. Dans nos propositions, il faudra donc ne pas se contenter d'un affichage régional sur de grosses opérations, mais aussi proposer parfois des stratégies sur des tissus sensibles, stratégies qui se traduiraient par des micro-interventions, plutôt certainement mises en oeuvre localement, mais dont l'initiative et les moyens pourraient être convenus avec le niveau régional.

On peut ainsi comprendre une contradiction possible entre la politique locale et les ambitions nationalo-régionales sur un même territoire. Comment alors gérer cette contradiction ? Parfois, il suffit d'afficher une ambition positive, partagé par toutes les communes voisines pour que toutes accompagnent un mouvement régional. Ce sont les stratégies « gagnant-gagnant ». Dans un certain nombre de cas l'enjeu est plus grave, l'accord n'est pas possible sauf un acte prescriptif régalién ou de fortes compensations. On bascule alors dans deux registres inusités. Le régalién peut être utilisé lorsqu'il y a atteinte forte aux enjeux nationaux et régionaux précédemment décrits, mais la contrainte sera toujours mal acceptée. Le système de compensation n'a jamais vraiment été mis en œuvre et est difficile à formuler, il mérite d'être étudié (on peut évoquer le cas d'une commune qui a reçu une grosse station d'épuration, l'agglomération « en échange » lui a promis la possibilité d'une grosse zone d'activité ; l'ironie de l'histoire est que cette zone autorisée a mis longtemps à voir le jour car la présence de cette station d'épuration a certainement été un obstacle à la qualité du programme, sans que l'on s'en soit bien aperçu au départ).

- il est aussi intéressant de revisiter les documents régionaux antérieurs relativement aux affichages d'accueil d'emplois et de population. Le SDAU de 65-76 cherchait à répondre à la question : « peut-on accueillir dans de bonnes conditions en Région Parisienne 15 millions d'habitants et en même temps mettre en place des mécanismes de décentralisation pour limiter le nombre d'habitants à ce niveau ? ». En conséquence, on a créé les Villes Nouvelles et mis en place un mécanisme d'agrément pour l'implantation d'entreprises pour chercher à les implanter soit en province soit dans ces Villes Nouvelles.

Le débat sur l'accueil a encore en 1990-1994 beaucoup agité les débats des élus et les comptes-rendus journalistiques, comme si on refaisait le débat de 1965 : « Fallait-il admettre pour 2015 un niveau de population de 10,8 ou 11,5 millions d'habitants ? Les techniciens ont voulu montrer en revanche que ce n'était pas un enjeu maîtrisable directement avec l'outil SDRIF. D'une part, d'autres phénomènes tels que le vieillissement de la population, les soldes migratoires, la décohabitation, l'augmentation du confort,... représentent des enjeux quantitativement aussi importants et fortement inmaîtrisables. Ils portent sur les 3 millions de logements franciliens et présentent des marges d'incertitudes de 10 à 20% soit sur 300 à 600000 logements alors que les 700 000 habitants du débat ne représentent que 250 000 habitants soit environ 6 années de construction sur 25 ans de planification. Un autre exemple frappant est la comparaison d'un secteur stratégique avec un secteur nouveau de Ville Nouvelle. En Seine Amont, par exemple, il est prévu de faire revenir 40 000 habitants (perdus depuis 1975) sur une population initiale de 400 000 habitants, pour cela, il faut construire 65 000 logements. Le même accueil en Ville Nouvelle ne suppose que la construction de 12 000 logements. La gestion de ce qui se passe dans le parc ancien domine les résultats recherchés. Il faut mieux agir directement sur ceux-ci, si ce sont bien d'abord la protection des espaces naturels, le non étalement urbain, la réussite économique, la cohésion sociale. Plutôt que rechercher la densité optimale impossible à formuler, on cherchera la densification des programmes d'opérations en regardant leur logique interne de montage.

De ce balayage rapide des documents d'urbanisme antérieurs retenons surtout ce mouvement de va-et-vient sur l'intégration de l'opérationnalité des opérations dans les documents de planifications. Au départ, le montage des opérations était au centre des débats parce que l'Etat à la fois planificateur et programmeur localisait des opérations qu'il maîtrisait : grosses ZUP et Villes Nouvelles, infrastructures, parcs, zones d'activités, grands équipements. Cette trame de grosses opérations réalisées le retrait de l'Etat et la façon d'écrire la planification s'est rétracté dans le jeu de quelques règles de constructibilité applicables à des opérations que les multiples acteurs locaux et privés étaient sensés conduire. Il est intéressant de relire le cahier de l'IAURP de 1981 relatant un essai de révision lourde du SDAURP. Il montre que les enjeux sont alors surtout locaux face à une croissance moindre et surtout faite de renouvellement et de petites opérations. La révision d'alors prend acte de suppressions de barreaux routiers non encore réalisés. Ce n'est que vers les années 90 que l'on s'est aperçu le besoin d'un examen plus approfondi des opérations : la croissance périphérique faible en nombre de personnes concernées induisait un étalement urbain et des mobilités considérables, le renouvellement urbain s'emballait sur certains sites alors que d'autres étaient en panne générant des écarts importants et une ségrégation sociale croissante. Les phénomènes éclataient au delà des phénomènes locaux, leur accumulation prenait une dimension régionale (et parfois même nationale pour ce qui est de la réussite économique ou la Politique de la Ville), ces phénomènes touchant parfois des morceaux entiers de ville sensibles du niveau régional. La loi SRU, tout en actant la poursuite d'une posture totalement régaliennne sur le long terme des documents d'urbanisme spatiaux (SCOT) introduit par le PADD l'idée d'une approche par le projet opérationnel. Le propos est encore flou, on ne va pas jusqu'à regarder les conditions de la faisabilité des opérations et les solidarités entre voisins ou entre plusieurs niveaux de collectivités locales que cela implique. Pourtant, certaines collectivités locales vont dans ce sens, ce que cette note encourage à faire, et en cherchant à rapprocher la vision long terme de l'aménagement de l'espace avec l'opérationnel, en particulier en orientant les opérations programmées pour le cours vers cette perspective (Contrat de Plan, Projet d'agglomération, Projet de Ville, ...). Le débat demeure de savoir jusqu'à quel degré de détail la vision régionale doit s'impliquer et avec quel degré d'autonomie par rapport aux initiatives locales. Aucune règle générale peut être posée avant examen, mais tout doit être possible dans le cadre d'un partenariat plus ou moins poussé.

2. DESCRIPTION DE QUELQUES MECANISMES A L'ŒUVRE DANS LES TISSUS URBAINS

2.1 La Région comme un « système urbain »

La Région Ile de France est une véritable agglomération urbaine avec un espace central, diverses périphéries situées en couronnes et en secteurs autour de ce centre et au delà des espaces peu ou pas urbanisés, mais qui vivent en relation avec la ville et en subissent les effets et les pressions. Au delà encore, on trouve d'autres villages et villes et d'autres espaces ouverts, hors limite régionale, qui subissent aussi, bien que de façon plus diffuse, ces effets mais dont il faut aussi tenir compte dans le système urbain global.

A un moment donné, cet ensemble ou système urbain remplit, bien ou mal, des fonctions auprès d'une population donnée : habitat, emplois, services, ... on ne peut que constater cette situation, ce que l'on fait en général lors des recensements. L'observation de l'agglomération régionale a été effectuée lors des recensements de 1975, 1982, 1990 et 1999. On constate alors des mécanismes totalement différents qui se superposent :

D'abord, **la population évolue**. Les personnes permanentes vieillissent, meurent, d'autres naissent. Leur situation sociale et professionnelle évolue. La Région Parisienne est aussi particulièrement une agglomération qui attire des populations extérieures à la Région et même

des étrangers qui rentrent de plus en plus en France par les aéroports parisiens et restent dans la Région. Les ménages changent de taille. Chacun, en fonction de ces évolutions, recherche la meilleure localisation résidentielle et par rapport à ses activités. On se centrera ici sur cette « demande » individuelle et brownienne dans l'espace régional comme le moteur central du développement régional. C'est lui qui fera que chaque ménage restera où il est éventuellement en améliorant son environnement proche ou se repositionnera dans l'espace existant, ou encore, à travers la médiation de professionnels, créera des espaces ou des constructions nouveaux dans le territoire régional. Les entreprises sont aussi des « individus » qui rechercheront à optimiser leur position, parfois en concurrence avec les ménages.

Le second mécanisme est effectivement **le travail des professionnels de l'aménagement ou de la construction** qui s'appuient sur ces « demandes » pour créer une offre. L'ajustement de cette offre à la demande n'est pas automatique ; il y a une « rugosité » qui tient à la solvabilité de la demande, à la possibilité physique de réaliser une demande ou même à l'inertie de l'offre très enfermée dans des « filières » traditionnelles mais bien maîtrisées par ceux qui les produisent. Ce travail des professionnels permet la création de bâti neuf. Il ne faut pas ignorer également d'autres modes d'évolution du bâti. Les bâtiments vieillissent aussi, comme les personnes, en se démodant et en perdant leur « valeur ». Ils peuvent la retrouver par des petites interventions de réhabilitation, voire même de bricolage. Il y a aujourd'hui technologiquement des moyens nouveaux (isolation, traitement de sols, chauffages par convecteurs et régulation, plomberie souple, décoration,...). La situation est complexe car, même sans transformations physiques, un logement (et il faudrait faire le parallèle avec les locaux d'activités et surtout les bureaux) peut perdre de la valeur, par des travaux faits à l'extérieur changeant l'image du quartier. On doit aussi noter la démolition de certains bâtis : celle-ci se fait à l'occasion de reconstruction ou même simplement parfois de désaffectation ou déprise. Parfois même de reconversion (passage de logement en bureau). Il y a donc une sorte de vie autonome de l'immobilier qui « vit » parallèlement à la vie des personnes et des ménages.

Un troisième mécanisme est la **régulation publique**. Celle-ci agit par des canaux très variés. On constate d'abord une diversité d'acteurs publics correspondant aux différentes échelles de collectivités territoriales. Celles-ci ont des modes d'intervention à la fois très libres si elles se limitent à prendre des initiatives politiques, mais beaucoup plus limitées dans les domaines économiques ou réglementaires. Elles s'expriment par des initiatives, des financements et des réglementations propres prévues par les lois d'urbanisme.

Le propos ici est de regarder les rapports du tout à chacune des parties de cet ensemble urbain. On entendra par partie les différents sous-ensembles, départements, groupements de communes, communes et quartiers, ... Chacune de ces parties ayant aussi une propre logique pour son propre développement. Chacune est en forte interférence avec les autres.

Le développement dont nous parlons est une adaptation constante à de nouvelles situations soit pour améliorer le fonctionnement du morceau de ville considéré soit pour tenir compte de contraintes ou d'évolutions venant de l'extérieur, des parties voisines, d'autres parties de la Région Ile de France ou de territoires qui peuvent être très éloignés. Ainsi, la ville est un système en permanente évolution. Les initiatives conduisant à ces évolutions sont également de tous niveaux. Depuis les initiatives individuelles ou de sociétés privées qui investissent ou déménagent jusqu'à tous les niveaux d'interventions publiques. Même en l'absence d'interventions publiques le système se déplace constamment du fait du vieillissement de la population, du parc et des conjonctures économiques et sociales. Ces évolutions, que l'on peut appeler « naturelles » ou « spontanées », vont dans des sens divers positifs ou négatifs par rapport à des objectifs publics. Les interventions publiques, même si elles sont justifiées par des régulations devant agir sur un

mécanisme particulier, ne sont pas à l'abri de ces évolutions involontaires par rapport à d'autres mécanismes, parfois à d'autres échelles que celle de l'intervention initiale.

2.2 Une balkanisation politique qui fige et accentue les « vocations » des territoires.

Ajoutons une remarque sur le rôle du politique, même si ce type de remarque aujourd'hui est difficile à transmettre. Il ne s'agit pas de la politique au sens des choix nationaux, mais plutôt d'une logique qui fait que le Maire de la Commune est porté par la majorité de la population, présente et défend ses intérêts immédiats, une sorte de communautarisme. Or, en Région Ile de France, plus qu'ailleurs, l'agglomération est morcelée en 1540 communes et 20 arrondissements parisiens, sans pratiquement de relais intermédiaires. Les Départements, en particulier ceux de la petite couronne, sont des assemblées de maires (autant de Conseillers Généraux que de Communes) qui ne remettent jamais en cause ce qui se passe chez le voisin au nom de l'intérêt de l'ensemble du Département. Ceci se traduit assez concrètement presque toujours par l'accentuation de la tendance majoritaire de la dynamique urbaine de la Commune et assez peu par des politiques d'équilibrage telles que pourrait le souhaiter la vision régionale. La petite taille physique des Communes accentue ce mécanisme car dans un premier temps ce mécanisme de ségrégation peut ne se traduire que par le renvoi sur le territoire de la Commune d'un côté de certaines fonctions ou populations. Mais, depuis 20 ans d'une décentralisation qui a accéléré le problème, on voit ces phénomènes s'étendre à de larges fractions du territoire régional soit parce que « l'environnement » auquel sont sensibles les marchés s'étend au delà des frontières communales, soit encore parce que ce qui a fait qu'une Commune soit marquée dans un sens est en fait une donnée géographique, un héritage qui touche l'ensemble de ce territoire.

Par exemple, les bord de Seine, surtout s'ils sont isolés de la ville par des voies de chemin de fer et qu'ils se trouvent en zones inondables, ont défini des secteurs à vocation industrielle (on y stockait le bois venu du Morvan par bateaux, puis les tas de charbon, puis ce fût « naturellement » le lieu de stockage des hydrocarbures et dans l'environnement s'installèrent les grosses usines et les citées ouvrières). D'autres sites plus pentus ont connu des vignes et un habitat de loisir puis permanent, d'autres ont été des lieux carrefour. La vocation initiale des sites s'est depuis accentuée. Le poids de cette histoire est lourd, même s'il n'est pas forcément irréversible, à condition de regarder le site non de l'intérieur, en privilégiant le point de vue des occupants, mais une vision régionale resituant le site dans d'autres vocations. Si ceci est fait, les propres occupants du site en tirent à terme tout bénéfice, mais la rupture du cercle vicieux de la continuité immédiate est difficile à rompre.

2.3 Désormais les « externalités » de chaque action comptent autant que la finalité première.

Les mécanismes urbains à l'œuvre actuellement sont puissants et complexes. Ils sont aussi multiples. On retiendra qu'ils ne peuvent plus agir mécaniquement en créant par exemple du logement par la seule construction de nouveaux logements, d'emplois par la réalisation de zones d'activités ou de la mobilité par la réalisation de routes. Les mécanismes à l'œuvre intègrent des externalités qui peuvent renverser l'objectif poursuivi lors de sa réalisation. Ils sont soumis à des aléas de qualité qui font qu'une réalisation correcte quantitativement ne répondra pas à la demande si elle n'est pas adaptée qualitativement. On peut citer ici l'exemple des Grands Ensembles. Cet exemple montre aussi une autre difficulté de l'action publique qu'est la valeur de la réponse dans le temps. Une réponse à un besoin trop immédiat peut entraîner une difficulté à terme si on a pas assez évalué l'évolution sur cette durée de l'ensemble du milieu urbain.

Il s'en déduit des états d'équilibre complexes instantanés. Ce sont eux sur lesquels la puissance publique et ici l'institution régionale aimerait agir.

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

Quelques chiffres significatifs

Le tableau ci-après montre les grandes lacunes de ce contrôle public par la planification :

Construction annuelle de logements et logements autorisés par le SDRIF 94

	const 82-89 (1)	%	const 90-99 (2)	%	objectif SDRIF (3)	%	2/3 %	point mort /const 90-99
75	6237	12,3	6234	13,5	5500	10,4	113	126
92	6678	13,2	8095	17,5	7300	13,8	111	80
93	5134	10,1	4262	9,2	6800	12,8	63	97
94	5471	10,8	5327	11,5	6500	12,3	82	89
PC	17284	34,1	17684	38,2	20600	38,9	86	87
77	8272	16,3	7017	15,1	8400	15,9	84	40
78	6669	13,2	5594	12,1	6700	12,6	83	71
91	5958	11,8	5115	11,0	6100	11,5	84	65
95	6205	12,3	4681	10,1	5700	10,7	82	60
GC	27105	53,5	22407	48,4	26900	50,7	83	59
total RIF	50626	100	46325	100	53000	100	87	72

(Rappelons que le « point mort » est le nombre de logement qu'il faut construire pour stabiliser la population).

On voit que l'exigence est forte pour Paris si la ville souhaitait conserver sa population. Elle arrive cependant à se situer bien au dessus des objectifs du SDRIF malgré une apparente carence en terrains mutables.

L'exigence de la Petite Couronne en point mort est moindre, un rattrapage de la décohabitation est plus forte en Seine St.Denis. Les Hauts de Seine et le Val de Marne ont muté sur la plupart des secteurs, il y reste cependant de large zones de mutation peu occupées (perte de population ou libération des terrains fait antérieurement). Malgré cela, on constate une panne relative de la construction par rapport aux objectifs du SDRIF surtout en Seine St.Denis et dans une moindre mesure en Val de Marne (La Seine Amont serait semblable à la Seine St.Denis). Ceci mérite des commentaires, les terrains libres, les besoins de mutation et la proximité de Paris ne semblent pas de nature à engendrer des opérations.

Le point mort pèse peu en grande couronne (la moyenne nationale est de l'ordre de 50%) sauf dans les Yvelines qui ont une forte partie urbaine. Le « retard » de la grande couronne par rapport au SDRIF est pratiquement celui que l'on constate sur l'ensemble de la Région.

Ces chiffres parfois paradoxaux ne sont pas porteurs d'explications donc de mode d'intervention.

On ne prend pas ici forcément le SDRIF comme une référence absolue. Il a cependant été l'objet d'études importantes. On peut noter surtout qu'une planification plus récente entérinerait la moindre pression démographique sur la région alors que SDRIF prévoyait des hypothèses larges en considérant qu'elles étaient déjà contraignantes à l'époque de sa confection. En revanche, on peut aussi penser que les hypothèses retenues pour le renouvellement de l'existant, en particulier sur la petite couronne ont été modestes et qu'aujourd'hui on serait plus exigeant.

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

Les résultats nationaux du recensement sont à ce titre assez clairs. Ils indiquent dans la plupart des villes (en enlevant l'exception de la diagonale aride des Vosges aux Pyrénées en dépression et l'arc sud-ouest Montpellier-Toulouse-Nantes en croissance forte) que les centres denses ont conservé leur population (qui n'est pas allée en périphérie autant qu'on l'aurait pensé), mais que les tissus péri-centraux dégradés ont accentué leur recul. Ils se vérifient assez bien ici.

Les opérations en ZAC sont décrites dans la 10^e enquête de l'ORF. Les relevés datent de 1997, il y aurait le besoin de données plus récentes. Ce recensement analysé par la DRE quant aux ralentissements est important car ces procédures d'initiative publique locale sont certainement une clef d'entrée pour l'action régionale.

Part de la production commencée en ZAC durant l'année 1997 par rapport à la production régionale :

	Logements				bureaux		activités	
	nombre	% vertical	objectif SDRIF	% horizont	SHON	%	SCHON	%
Paris	1456	4	5500	26,5	62013	18	29729	3
PC	7905	21	20600	38,4	99535	29	219939	19
GC	8403	23	26900	31,2	39464	12	480840	42
total ZAC	17764	48			201012	59	730508	64
total diffus	19038	52			138988	41	416492	36
total Région	36802	100	53000	69,5	340000	100	1147000	100

source SICLONE et ORF au 01/01/98

A l'imprécision des comparaisons proposées environ la moitié des logements sont faits en ZAC. Un peu plus pour les bureaux sauf à Paris où le pourcentage de bureaux en ZAC paraît faible. La ZAC produit les 2/3 des zones d'activités de la Grande Couronne. Les logements produits à Paris le semblent principalement dans le diffus, alors que cette proportion s'inverse en petite couronne où le tissu urbain est aussi apparemment déjà constitué.

L'examen des ZAC « ralenties » montre la répartition suivante :

75	3%
92	15
93	13
94	15
77	15
78	11
91	15
95	13
RIF	100

Le chiffre est faible sur Paris malgré des charges foncières élevées. Le pourcentage relatif en petite couronne est fort. La grande couronne exprime simplement la diminution de la demande d'extension de la région.

2.4 La densité

La densité est un enjeu régional. Globalement sur l'agglomération la densité permet une meilleure desserte de l'ensemble urbain par les transports et par les réseaux d'équipements. L'étalement urbain, pour une population relativement stable en nombre, est un surcoût. On a assisté ces dernières années à une croissance double de la tache urbaine par rapport à l'urbanisation. L'extrême densité est aussi plus coûteuse : urbanisme de dalle et de multiples niveaux, complexité des réseaux, mais le problème posé ici n'est pas celui-ci, d'un COS de 2,5 à un COS de 0,03 les coûts globaux évoluent pratiquement inversement proportionnellement au COS. On sait aussi que ces COS ne sont pas totalement liés à un mode d'habiter individuel ou collectif ; un grand ensemble avec des tours de 10 étages peut avoir un COS de 0,7 comme un tissu pavillonnaire de proche banlieue où l'on a ajouté autour de la maison de base (environ 0,4) des extensions.

La densification ne se décrète pas. Pour un aménageur, il est parfois préférable de ne pas utiliser tout le COS et de multiplier un plus faible nombre de m² par une valeur de charge foncière supérieure. On préférera ici proposer le principe d'une densification, par rapport à des démarches spontanément moins denses, par un travail sur les produits proposés : conception avec des espaces libres de jardins plus utilisables, meilleur agencement par rapport à des nuisances phoniques ou visuelles, balcons et terrasses en collectifs, recherche de modèles architecturaux et urbanistiques associant densité et qualité de vie, action foncière préalable avec remise sur le marché conditionné par une certaine densité, création de coupures vertes ou de parcs qui font accepter ces densités. (On a constaté presque partout que la création de parcs ne faisait pas perdre de constructibilité, car la situation de « vue sur le parc » permet d'atteindre et faire accepter des densités doubles : parc André Citroën, parc de la Vallée aux Loups, lac de Créteil, bords de Seine à Alfortville ou Issy les Moulineaux... On peut inversement citer des Parcs où l'erreur a été faite de ne pas titrer profit de cette situation : Parc de la Courneuve, Parc de la Plage Bleue, Bords de Seine en Seine Amont, ... Cette libération du sol par des parcs en bandes continues est aussi souvent important pour préserver une voirie, un espace inondable, voir une zone à risques technologiques. La bande constructible denses qui l'accompagne peut être bien desservie par un transport en commun forcément aussi linéaire).

Lors de l'examen des tissus constitués, on observera des tissus urbains figés parce que les habitants ne veulent plus accepter d'autres constructions dans leur entourage. Ces situation de peur sont souvent infondées car les habitants seront les premiers handicapés par cet endormissement de leur quartier. Une aide et une sollicitation en ingénierie en « donnant à voir » ce que pourrait être une opération de « densification » permettrait souvent de débloquent la crispation des habitants et de leurs élus locaux. S'engager dans cette voie pour la Région est une façon d'obtenir une densification de l'espace urbain régional sans exercer une contrainte toujours difficile et faiblement efficace.

2.5 Le social

Le traitement immobilier du social est très lié à la densité. Aujourd'hui, dans ce domaine comme d'autres, la gestion se fait par produit, ici le logement HLM, et non de façon urbaine. On sait à quel point il a été commode, dans les années 60 où est apparue cette demande, de regrouper des logements HLM sur un même territoire : facilité de construction et de gestion, acceptabilité par des Communes qui ne demandaient que ça. Il a aussi été pratique, après de 1970 à 1990, de construire en profitant des logements à accès social sur les terrains à plus faibles valeurs foncières. Recensons deux cas : le premier est l'environnement des grands ensembles précédents. Ainsi, l'Etat aménageur par le biais de l'AFTRP a surconstruit 18 000 logements sociaux dans le

centre de Vitry sur Seine. La présence de carrières sous le plateau de Vitry a conduit le GEP de la DDE 94 à proposer la création d'un Parc en cours de réalisation en remplacement d'un projet AFTRP et Municipalité de rajouter à proximité 6 000 logements sociaux. De telles concentrations conduisent à des valeurs foncières nulles ou négatives pour la plupart des marchés à l'exception de la poursuite de tels programmes. La deuxième cas est la construction sur des terrains très éloignés en grande couronne, soit en HLM (au bout de certaines villes nouvelles), soit dans des villes mal reliées au marché du travail parisien par des trains de banlieue : Montereau, Dreux, Mantes, Etampes, Clichy-Montfermeil, Persan-Beaumont, ...

Cette gestion du social en minimisant, à court terme, la charge foncière est bien sûr mauvaise.

Inversement, on constate que le vrai logement social est aujourd'hui le parc ancien. Ce parc est menacé par certaines opérations de renouvellement urbain. Il importe de le maintenir, dans la mesure où il a encore une qualité acceptable et digne de logement et dans l'autre mesure que l'on ne doit pas réaliser à sa place ce renouvellement urbain. Il y a donc un jugement à exercer, une sorte de pilotage. Il est évident que les références de ce jugement ne sont pas communales. C'est au niveau de la totalité de l'agglomération (la Région) que l'on peut juger de la capacité globale à accueillir des populations modestes. Il faut donc passer pour l'accueil social dans le logement d'une posture de gestion d'un parc neuf au pilotage des maintiens et des transformations dans le parc principalement privé existant. On examinera comment un parc HLM neuf pourrait, en parallèle avec une action réglementaire du document d'urbanisme régional, être surtout utilisée stratégiquement comme un catalyseur ou un levier pour conduire cette action et plus du tout pour, en soi, avoir un rôle d'accueil social quantitatif. Cela supposerait encore que les crédits correspondant soient réaffectés comme des leviers fonciers entre les mains du gestionnaire du document d'urbanisme. Parfois, exceptionnellement nous pourrions proposer l'implantation de logement HLM lourdement chargés de surcharges foncières pour rééquilibrer des quartiers qui se refermeraient sur une population aisée trop homogène.

2.6 L'activité économique

Il est beaucoup plus complexe de définir des stratégies urbaines pour l'implantation d'activités économiques. La demande de locaux d'activités est beaucoup plus diversifiée que celle de logements surtout au niveau de la forme physique des bâtiments et surtout sur certains créneaux : les bâtiments industriels sont très typés, les entrepôts ou bureaux-laboratoires sont très banalisables. Cependant, on ne peut déconnecter cette demande de la demande résidentielle, à la fois parce qu'il y a concurrence entre ces deux formes d'espaces et également car la présence de locaux d'activité contribue à cet environnement ou aménités qui attirent ou repoussent la demande résidentielle. Certaines activités nuisantes ne sont plus du tout acceptées « en ville » ; à l'inverse les locaux correspondant à de nouveaux emplois contribuent fortement à « faire ville ». Egalement, on a pu constater que l'activité économique était non seulement la cause de la moitié de cet étalement, mais que sa présence était un moteur de cet étalement résidentiel : commerces et services, loisirs, emplois,... On n'est plus dans la configuration de banlieues-dortoirs.

On constate une montée de la demande de bureaux-laboratoire qui ne peuvent trouver leur place dans les localisations anciennes d'emplois industriels. Les nouvelles activités de production elles-mêmes nécessitent de nouveaux espaces construits. Les anciens emplacements sont désertés. Dans l'ouest parisien, c'est d'abord sur ces terrains qu'a pu se faire le renouvellement urbain tant résidentiel que pour la création de ces planchers d'activités. Il demeure une demande de grands établissements d'industrie et de services qu'il faut localiser, mais sur des surfaces bien moindre qu'avant. Les nouvelles activités économiques autres que celles décrites ci-dessus se retrouveront surtout en périphérie afin de bénéficier de fonciers à moindre coûts, de bon accès, d'image de

marque positive et de possibilité de volumes tout à fait renouvelés. La charge des transports vers ces nouveaux lieux périphériques et concentrés seront à la charge des employés, avec leurs véhicules individuels, et de la collectivité. Ce transfert est presque insensible. Il a été montré pour le commerce que les grandes surfaces bien qu'offrant des prix moins chers étaient globalement plus coûteuses pour les ménages et la collectivité.

Une des règles de base soulignée par de nombreux économistes (Bouteille, Chomentovski) est que les marchés des espaces d'activités se scindent en deux : d'une part les bureaux et laboratoires performants qui touchent les valeurs foncières au dessus des valeurs du résidentiel et d'autre part les espaces de deuxième bureau ou de production, sans parler des productions nuisantes, qui en sont bien au dessous. Il s'en déduit une coupure physique entre la ville habitée et la ville travaillée, ce qui va à l'encontre d'une autre tendance qui fait que les emplois évoluant en se complexifiant et en se féminisant sont de plus en plus mariables avec la ville (restauration, courses, sécurité, accès en transports collectifs, aspect semblable des immeubles d'habitation et de bureau). Il serait dommage que l'on ne sache pas, pour des raisons de montages économiques, assurer ce mariage.

2.7 Les « bobos »

Le « Monde de l'argent » dans un court article pointait un phénomène nouveau qui semble désormais dépasser les rêves des urbanistes. Les tensions actuelles sur l'immobilier (conjoncturelles sur un marché des capitaux qui s'oriente vers le bâtiment après des déceptions sur la Bourse et des craintes de « bruit de bottes ») conduiraient certains ménages à franchir le pas des « quartiers interdits » suivis par les promoteurs et commencent à créer des marchés dans le nord, l'Est de la région. Ce mécanisme de valorisation existerait bien. Il est collectif et contraint. Il devrait permettre un véritable renouvellement là où les marchés ne pénètrent plus, où le déclin progressif risque de s'installer durablement, où la seule intervention publique (en logements sociaux ou autres marquages du type « politique de la ville » a plutôt pour conséquence de stigmatiser les quartiers.

Ce mécanisme de « populations pionnières » a toujours existé. On l'a constaté en particulier en région Parisienne lors de la « conquête de l'ouest » hors des murs parisiens depuis 1960 et surtout lors de la poussée immobilière de 1980. Mais, ce qui était nouveau était que ce mécanisme de renouvellement urbain et social paraissait en panne sur certains sites de plus en plus large à l'est et en grande banlieue, avec des occupations de terrains très pérennes : stockage, habitat dégradé, parkings de poids lourds, activités nuisantes, communautarismes fermés. Or, il semble que depuis peu avec une certaine pénurie foncière, le mécanisme se relance. Il devrait donner confiance aux pouvoirs publics que l'on aurait pu croire totalement fataliste devant la capacité d'infléchir le renouvellement urbain (surtout devant des municipalités qui semblaient très campées dans leurs positions !).

On comprendra que cette mécanique est une mécanique clef dans notre démarche. Elle consiste à anticiper en utilisant des populations pionnières qui auraient intérêt à se fondre dans des stratégies régionales. Cela ressemble à des stratégies écologiques qui cherchent à réimplanter des végétations dans des sols qui ont perdus leurs qualités biologiques. Ce sont des stratégies d'amorçage d'un processus qui doit se poursuivre seul après l'impulsion initiale. Il n'est donc pas possible d'écrire à l'avance le résultat d'une sorte de « dérive » pilotable, mais en partie inmaîtrisable, dont il faudra en permanence infléchir la réalisation. Seul est maîtrisable le sens de la démarche en termes d'objectifs. On est loin du « projet urbain » exprimé en termes de « plan masse » figé tel qu'il était pratiqué par l'Etat ou ses acteurs en Villes Nouvelles ou dans les secteurs de rénovations urbaines lourdes. Pourtant, inversement, la présence publique lourde est ici à nouveau requise pour mettre en œuvre cet amorçage et le pilotage décrit ci-dessus. Mais,

l'acteur public doit marier une intervention forte et une disponibilité partenariale aussi modeste et attentive.

2.8 Le Grand Aménagement ou pré ou proto-aménagement

Il faut bien cibler cette intervention publique. Dans les années 70, on a inventé les « Villes Nouvelles » à la française dans lesquelles l'Etat intervenait pour financer les équipements primaires et soutenir temporairement la fiscalité. Il prévoyait aussi son entrisme dans la vie locale, puis le retour à une gestion classique (loi Boscher). La France sait aussi bien maîtriser la ZAC par laquelle les occupants d'une zone financent les équipements qui les desservent à travers des charges foncières répercutées sur le prix de leur logement ou de leur entreprise. Un maillon semble manquer quand les interventions sont de plus grandes échelle, comme le sont en général les opérations de renouvellement urbain. Les collectivités locales sont de par les lois d'urbanisme chargées des coûts d'équipement de leur espaces, mais cet axiome est ici irréaliste tant l'effort est disproportionné, souvent différé par rapport aux recettes fiscales attendues et par rapport aux attentes des seuls habitants de la Commune. Les territoires en déclin sont en général larges. Ce qu'il faut leur apporter pour y faire revenir les marchés et les aménager ce sont de grands travaux préparatoire de voirie d'espaces verts, de réseaux de transports, de certains équipements, d'information et de promotion,... Tous ces travaux se situent très en amont des opérations plus élémentaires du type ZAC qui vont conduire à la construction effective. Il n'est pas possible de renvoyer à cet ensemble de ZAC la charge de ces travaux. Qui en assurerait la trésorerie, quand et pour quel montant ? Pourtant ces travaux peuvent rentrer dans un bilan. L'agglomération que représente la Région en tirera profit, un jour, en taxes locales, en renommée, en dynamique, elle évitera aussi des surcoûts de charge de territoires dégradés, d'étalement urbain, ... la faisabilité de l'opération d'ensemble est assurée. Cependant, elle est globale, elle est en partie aléatoire, elle ne peut pas être prise en charge par un établissement financier privé, c'est un investissement public. On peut l'appeler le Grand Aménagement.

Sa mise en place suppose le réalisme de l'aménageur, car il doit définir des zones qui deviendront des opérations plus élémentaires, crédibles et qui pourront être pris en charge par des aménageurs privés ou d'économie mixte. C'est un préaménagement car il doit être bien conscient que ces opérations élémentaires seront viables. En particulier, le Grand Aménageur doit parfois prévoir des aides à certaines de ces opérations pour qu'elles le soit. Peut-on alors préconiser l'introduction dans les outils régionaux d'un tel grand aménageur (comme on a créé en son temps le SGVN) ? Il lui faut des méthodes et des moyens, une déontologie et un suivi politique à la fois régional et local. (voir en annexe 3 un article d'Etudes Foncières sur le « Grand Aménagement »)

3. HYPOTHESES PAR ZONE :

Cette description comporte certainement une partie assez subjective. Son but est surtout de proposer une méthode qu'il faudrait fiabiliser. L'idée de base est de partir des modes de vie et de la dynamique de chaque type de quartier, d'y exprimer ce qui semble nécessaire à la fois pour ce quartier et pour une vision régionale. L'ensemble du parc résidentiel et activités est observé. Ces observations cherchent à déboucher sur les opérations neuves à réaliser pour améliorer aujourd'hui et à terme le fonctionnement du quartier et de la région en les considérant comme des conséquences de la dynamique de l'ensemble et non pas des opérations isolées. Ceci est surtout destiné à montrer que cette dynamique des quartiers génère spontanément des opérations parfois non souhaitables et inversement souvent ne conduit qu'à un blocage alors qu'il serait nécessaire d'intervenir. La question alors devient comment la Région peut s'impliquer dans cette dynamique pour l'orienter vers une dynamique régionale favorable ? On propose donc une stratégie de leviers et d'inflexions en évitant soit les stratégies démiurges des planificateurs

(souvent sans effets), soit les stratégies réalistes des aménageurs constructeurs qui ne se positionnent que sur les opérations « faisables ».

3.1 Gentrification des centres :

La partie centrale de l'agglomération et certains quartiers centraux des Communes de proche banlieue, surtout à l'Ouest et au Sud, se gentrifient. Cela se traduit par le vieillissement d'une population qui a été aisée et qui a acheté cher leur immobilier. Cet immobilier est de bonne qualité. Il a été lors de la période précédente le lieu d'une montée spéculative plaçant très haut les valeurs immobilières. Avec le vieillissement de la population, le quartier n'a plus la même attractivité, mais les valeurs restent fortes. Le vieillissement du quartier entraîne sa dépopulation, sa féminisation, parfois sa muséification avec l'attrait par des couches sociales solvables (certaines familles monoparentales, homosexuels, artistes) mais occupant les logements de façon peu dense (ceux-ci servent souvent de bureau à domicile). L'évolution fait que les habitants ont de moins en moins de moyens pour assurer l'entretien des immeubles, ceux-ci ont tendance à se dégrader, mais il est difficile de faire venir d'autres ménages ou de construire de nouveaux immeubles sur les parties les plus dégradées du fait des fortes valeurs immobilières. Politiquement, les groupes sociaux présents sont assez fermés et ne souhaitent pas d'intrusions, ils ont tendance à verrouiller la construction et à pousser leurs élus à le faire encore pendant de nombreuses années. Vu d'un point de vue régional, ces quartiers sont de moins en moins occupés et il y a des risques que leur bâti, malgré sa qualité se dégrade. Parfois seulement, on assiste à une occupation des rez de chaussées par des commerces qui profitent d'un décor urbain et d'une localisation de bonne qualité. Même cette occupation contribue à vider ces quartiers, car les commerces laissent rarement accès aux étages pour une occupation résidentielle, soit par qu'il en condamne physiquement l'entrée, soit par ce qu'ils utilisent ces étages comme réserves. Certes certains habitants (ou habitantes) souhaiteraient changer d'appartement pour un appartement plus petit, plus confortable et adapté à des personnes âgées, mais le bilan financier et la pénibilité de cette transformation la condamne et la vieille dame continue à occuper l'appartement acheté pour une grande famille aisée. Les nouveaux jeunes ménages ne peuvent pas non plus s'installer dans le quartier du fait du coût et ne le souhaitent pas forcément en terme d'image. Ce sont des quartiers qui s'endorment.

Ils peuvent, en revanche être assez facilement repris par des bureaux qui y trouvent une bonne localisation et un bâti valorisant, des prix qui leur sont abordables. Cette occupation difficilement compatible avec un retour du résidentiel est souvent assez justement condamné par les règlements.

3.2 Des espaces de renouvellement actif :

Souvent proche des premiers, on trouve ces quartiers de renouvellement actif. Ce sont aussi au départ d'anciens quartiers figés mais dans lesquels les habitants ont finalement progressivement disparus. Ces quartiers associent une bonne image passée et quelques marges de manoeuvre permettant des premières opérations neuves en réveillant la dynamique. Dès après cet amorçage, la valorisation démarre et souvent s'emballe. La montée des valeurs immobilières se fait parallèlement dans le bâti ancien et dans le bâti nouveau avec des nouveaux acquéreurs au profil social assez homogène. Les journaux immobiliers montrent bien ces nouveaux quartiers où il faut habiter (les cartographies de « l'Indicateur Bertrand » ou du « Particulier » assez stable sur une dizaine d'année sont peu utilisées par les administrations). Les deux marchés anciens et nouveaux s'emballent vers le haut en s'épaulant. On constate alors que les biens les plus « fragiles » : petites entreprises, immeubles plus dégradés ou de moindre rapport locatif, terrains vides mutent car le bilan de leur démolition reconstruction devient rentable (on le confirmera plus loin). On peut

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

considérer que dès que le marché de l'ancien atteint 80% du coût de réalisation du neuf, le mécanisme de renouvellement spontané se met en route (les 20% de différence correspondent aux prestations supplémentaires apportées par le neuf : confort, normalisation, absence d'entretien, facilités de financement et de commercialisation). Le rythme des opérations est aléatoire, anecdotique, mais aussi assez systématique suivant les règles mentionnées ci-dessus. Cette « ouverture du quartier par le haut » contribue à sa valorisation et à la valorisation des biens anciens, par une sorte d'échelle de perroquet, d'une part parce que le renouvellement, en bouchant une dent creuse améliore l'environnement physique, mais aussi, parce que ce renouvellement et l'amélioration générale induite entraîne un changement social. Les ménages les plus modestes habitant ces immeubles en partent (ils ne sont pas forcément chassés, mais la mutation « naturelle » des occupants fait que leur statut social se renouvelle en même temps que le quartier). Les opérations de renouvellement sont soignées, de standing et de qualité pour justifier les valeurs foncières et immobilières atteintes. Ce « résultat » est certainement pas positif sur le plan de la mixité sociale. Reconnaissons en revanche que cette dynamique crée des logements nouveaux, en général de façon assez dense et les tissus urbains ainsi constitués seront certainement durables au sens qu'ils garderont longtemps leur qualité et ne se dégraderont que lentement.

On trouve le même mécanisme dans des tissus pavillonnaires de proche banlieue ou cette valorisation conduit rarement à la destruction du tissu pavillonnaire, mais où sa valorisation crée un marché permettant la construction de petits collectifs de qualité où les habitants profitent de l'environnement social, de la localisation, des équipements scolaires et des équipements.

On peut noter dans ces deux cas l'effet « Leroy Merlin » (ou Lapeyre ou Castorama). En effet, ces magasins offrent des produits, mis en œuvre par les habitants eux-mêmes ou des artisans, au noir ou officiellement, qui permettent une mise à niveau de l'ancien par des technologies facile à mettre en œuvre et relativement peu coûteuses : isolation thermique et phonique, remplacement des fenêtres, renouvellement de la plomberie et de l'électricité, chauffage individuel performant (radiateurs électriques ou chaudière murale), traitement de sols et de murs, éclairages,... Des bâtiments précédemment considérés comme obsolètes et insalubres peuvent ainsi rentrer dans le marché assez haut, sans permis de construire, sans appel à des professionnels et sans recours à des emprunts (mise en œuvre progressive conduisant à un coût de revient pour le particulier pratiquement moitié et assez indolore).

Remarquons aussi dans ces quartiers la faible fiscalité, malgré la revalorisation, du fait que les valeurs foncières n'ont pas été réactualisées depuis 1965 pour tout le bâti existant donnant une capacité d'investissement aux anciens propriétaires, leur permettant avec la plus-value qu'ils peuvent retirer de leur bien de devenir également des propriétaires des nouveaux biens. Cette différence de fiscalité (TH + TF), pouvant aller jusqu'à 2000 euros par an par rapport à la fiscalité de quartiers totalement neufs, peut représenter un avantage de l'ordre de 100 000 euros en capital sur la durée d'amortissement du bien. (On reviendra sur cette fiscalité excessive dans les quartiers dégradés ou neufs). Cet avantage est aussi un filtre social car il n'est accessible qu'à ceux qui peuvent s'acheter le « ticket d'entrée » du quartier. Le même raisonnement peut être fait par rapport aux transports. Ces quartiers, bien desservis permettent à leurs habitants d'économiser en coût de transport. Une étude faite (CODRA 2000) sur quelques villes de province a montré que le coût du logement plus le coût du transport (et certainement qu'il faut y ajouter la fiscalité) est une constante dans une agglomération, quelle que soit la taille de la famille ou le statut locatif ou propriété du logement. Là encore, le bilan sur une longue période (pour le particulier comme pour la collectivité) n'est accessible qu'à ceux qui peuvent, le premier, jour payer le logement ou plutôt le surcoût qu'il suppose par rapport à d'autres implantations, l'avantage se récupère à terme, c'est un investissement).

Remarquons alors surtout que ces quartiers sont fermés. De par les règles d'accès, par la motivation d'y accéder, il y a de fait un regroupement social qui se fait en même temps que le quartier se rénove.

3.3 La périphérie :

On appellera ici périphérie celle qui est en train de se constituer, là où les constructions ont moins de 10 ans, c'est à dire qu'elles sont en cours de remboursement lourd, soit pour le propriétaire direct, soit pour le bailleur. Cette distinction est importante car le quartier une fois construit vivra une autre vie avec un autre projet social et urbain.

Le premier arrivant veut vivre près de la campagne (cf. Etude de V.Fouchier sur les nouveaux arrivants dans la périphérie de la Ville Nouvelle d'Evry). Il doit loger une famille assez grande. Il est fortement motorisé et mobile (son mode de vie, même s'il était dans un autre quartier le conduirait à utiliser beaucoup sa voiture). Il est autonome et la maison qu'il achète avec son terrain et ses équipements permet encore plus de jouir de cette indépendance (piscine, animaux domestiques, garages pour voiture et vélos, jardin d'agrément - effet Jardiland -, téléphone mobile, matériel audio-vidéo, cuisine équipée et accompagnée de lieux de stockages, ...). L'habitant périphérique investit dans un équipement individuel, il n'a pas besoin d'équipements collectifs, il se contente donc des faibles équipements ruraux plus ou moins proches et de l'hypercentre commercial, ses amis viennent le voir en voiture ou habitent dans le voisinage. Ce voisinage est assez homogène car il n'est entouré que « d'accédants » c'est à dire des 10% de franciliens les plus riches. Il ne paye pas d'impôts locaux car sa maison est située dans une commune peu équipée. Même s'il utilise beaucoup les infrastructures de transport ou les grands équipements publics régionaux, il ne les paye pas plus dans ses impôts que les autres franciliens. Des conflits de voisinages peuvent apparaître avec les exploitants agricoles voisins du fait de leur activité, mais ces périphériques représentent une promesse de gain le jour où ces ruraux vendront leur propriété qui en compensent les désagréments.

Souvent, la constitution de ces villages de néo-ruraux se fait par le biais de résidences secondaires transformées à un moment donné en résidences principales (retraite, amélioration des transports, changements familiaux), le besoin en équipements au moment de « l'urbanisation du terrain est faible. Ils contribuent beaucoup à l'étalement urbain, car la demande est de grandes parcelles (qui ne seront jamais scindées) et à la mobilité globale.

3.4 Après la périphérie...

On distinguera donc de la périphérie, celle qui se crée et ce qu'elle devient une quinzaine d'années plus tard. L'espace d'abord dominé par les modes de vie ruraux bascule un jour dans l'urbain. Les espaces interstitiels se combler, la présence de la nature s'estompe, les habitations neuves commencent à vieillir, des enfants sont nés. Les nouveaux habitants (rappelons qu'un pavillon est occupé en moyenne 30 ans, mais que bien souvent dès les 15 ans de l'amortissement financier, il y a des mutations) sont demandeurs de services urbains. Les municipalités, rapidement investies par les « lotis », sont favorables à ces équipements. Les impôts locaux augmentent (on a pu mesurer dans la banlieue lilloise un doublement des taux dans les 20 ans dans ces secteurs), ils touchent des familles plus modestes. Ces banlieues pavillonnaires se figent dans un espace assez lâche où ces nouveaux habitants empêchent l'arrivée de nouveaux habitants et la poursuite de l'urbanisation. La banlieue pavillonnaire reste peu dense pour longtemps. Des tensions apparaissent entre cette demande d'équipements et la capacité pour les familles installées de les financer. L'Etat, la Région et le Département sont sollicités pour améliorer les transports,

l'équipement scolaire. Parfois même ces banlieues risquent de se paupériser avec un coût collectif d'y conduire des politiques de service du type de la Politique de la Ville extrêmement difficile du fait de l'éloignement et de la faible densité.

Une limite pourrait exister à ce mécanisme comme l'espoir d'une « bonne » revente du pavillon initialement construit. Une enquête serait nécessaire pour avoir un résultat fiable. Posons des hypothèses. Le premier loti paye relativement peu cher son bien, il lui attribue une valeur d'usage pour loger sa famille avec un coût inférieur à ce qu'il pense être celui d'un logement dans la zone dense et avec des prestations supérieures, son espérance spéculative de revente n'est pas déterminante. Cependant, les équipements qu'il est persuadé que la collectivité va lui apporter, va donner à son bien une valeur d'usage dans ce nouvel usage, qu'il récupérera.

Ainsi, des quartiers construits par des habitants suivant un certain mode de vie basculent rapidement dans un autre mode d'occupation, un autre mode de vie sans y être forcément adaptés. Presque le même quartier, au niveau de l'apparence physique, n'engendre pas du tout les mêmes contraintes pour la collectivité. Les nouvelles familles concernées n'ont pas d'autres choix que ce type d'habitat.

On pourrait se poser la question des « produits » habitat qui sont constitués à la fois de produits neufs et également d'un « marché » de l'occasion qui bien sûr n'est pas construit dans l'intention de répondre à ce marché, c'est une sorte de « réponse passive », un héritage. On remarque aussi qu'aucun marché neuf ne pourrait être équivalent à cette offre. Cela pourra nous inciter à penser les produits neufs non seulement par rapport aux usagers immédiats, même si c'est eux qui financent « leur » investissement, mais aussi par rapport à ce devenir. Des « inflexions » publiques pourraient ainsi orienter vers un usage « durable » ces marchés neufs. Rappelons que souvent dans le passé ce bâti neuf réutilisé était en fait bien adapté aux usages nouveaux (le bâti haussmanien un peu vieilli, à part pour les sanitaires, fait d'assez bons logements intermédiaires ou sociaux). Les données sont différentes aujourd'hui du fait de l'étalement urbain et de l'isolement imposé désormais.

En conséquence, certains ménages continuent à rechercher toujours plus loin le quartier au bord des bois qu'ils aiment. Ce mécanisme fonctionne bien avec l'amélioration progressive, permise par les financements publics, des modes de transports, mais avec des quartiers nouveaux qui feront de très mauvais quartiers « d'occasion ». Il est aussi permis par l'accompagnement de cet éloignement des emplois et de certains services tels que les commerces périphériques. Ceci forme un ensemble dans lequel les emplois périphériques, l'habitat et les logements s'agglomèrent pour créer des formes d'urbanisation nouvelles peu denses et très typées à certains groupes sociaux et peu réutilisables.

On pourrait espérer que ces quartiers de « vieux » pavillons deviennent une vraie ville pavillonnaire, plus dense et plus équipée, se substituant à des extensions périphériques sans fin.

3.5 Les Grands Ensembles

Secteurs mythiques de la ville. Ils ont bien rempli leurs fonction pendant longtemps. Ce sont aujourd'hui des quartiers anciens qui remplissent de fait la fonction d'accueillir les populations les plus pauvres. Les travaux des sociologues (en particulier Philippe Genestier) montrent, comme c'est le cas ci-dessus que cette forme urbaine est aujourd'hui un mauvais « produit d'occasion » pour ces populations : difficultés de cohabitation, nécessité d'un important entretien de l'immeuble et de ses abords, charges collectives... La démolition est aujourd'hui souvent le seul

remède à un produit souvent largement amorti. Le logement des plus pauvres doit alors trouver d'autres voies.

Il est frappant de voir à quel point cette forme urbaine n'arrive pas à se reconverter. D'autres travaux d'architectes ont exploré le sujet. Les échec et semi-réussites ne devraient pas condamner cette démarche R.Castro aux Minguettes, R.Castro à Lorient, Deroches à Orly. On est certainement trop peu attentifs à des opérations plus discrètes de réinsertion urbaine fines : Dollander à Orly et à Arcueil, Sirvin petit-fils à Châtenay-Malabry et plus généralement, il serait intéressant de regarder tous les immeubles du type Grands Ensembles qui se trouvent isolés dans des communes banales, ils vivent bien. Ne peut-on pas aussi constater que les Grands Ensembles posant le plus de problèmes se trouvent dans des communes qui ont choisi de ne plus construire de logements non aidés sous prétexte de ne pas encourager la spéculation foncière depuis presque 30 ans ? Des cas de communes pourtant difficile comme Alfortville, Créteil, Cachan, Massy, Châtenay-Malabry, Montreuil, sont arrivées à sortir de cet enfermement, sans parler de nombreuses communes de l'Ouest parisien portées par l'embellie foncière des années 80-90. Remarquons aussi que ces mutations se sont passées au moment de conjonctures immobilières assez fastes.

L'évolution de ces quartiers semble assez liée à des innovations urbanistico-architecturales encore à venir et surtout à des montages utilisant des programmes nouveaux pour dynamiser l'ancien. Cela nous renvoie aux typologies d'opérations neuves que nous souhaitons explorer.

Ce n'est pourtant pas dans ces quartiers que la tâche est la plus facile.

3.6 Les quartiers en déclin

Les quartiers sans marchés ne sont pas seulement les quartiers de Grands Ensembles(même si parfois en leur sein, il y a un Grand Ensemble qui leur confère son image), ce sont aussi les quartiers anciens qui se sont figés du fait d'une mauvaise image, parfois aussi de volontés des élus de maintenir le quartier en l'état.

Il n'y a plus de constructions neuves. Les prix immobiliers et fonciers sont sensiblement plus faibles qu'ailleurs. Si le prix du foncier est compatible avec celui du logement social, il continue à être important car ces quartiers ont une « valeur d'usage » pour certaines fonctions : logistique, marchand de sommeil, populations rejetées des autres quartiers, activités nuisantes qui ne trouvent pas d'autres localisations.

Pourtant, cet état d'équilibre n'est pas satisfaisant. Une Commune qui ne construit pas est une Commune qui s'enfonce dans le déclin. Les mécanismes de décohabitation et de renouvellement du bâti lui font d'abord perdre sa population mathématiquement en nombre. On considère que le « point mort », c'est à dire le niveau de construction neuve en renouvellement à atteindre pour que la population reste stable est d'environ 1% du parc existant par an. Ce niveau ne peut pas être atteint par le seul logement social qui représente au plus 30% de la construction potentielle (moyenne 20 à 25 %). Ainsi, des Communes qui commencent à accepter à nouveau une construction neuve diversifiée, mais qui n'atteignent pas ce seuil continuent à décliner. La population est un solde entre les départs et les arrivées, la population restante est en plus une population peu combative, peu entreprenante, vieillie. Cela s'en ressent au niveau économique. Les entreprises sont, elles aussi, peu attirées par un cadre de vie moins agréable. Les fiscalités baissent. La Commune est alors de moins en moins capable de soutenir des opérations de renouvellement, même pour la réalisation de logements sociaux. Certes, elle garde ses anciens habitants les plus modestes, mais les conditions de vie et d'environnement pour eux sont de

moins en moins bonnes. Les écoles et les services déclinent aux détriments de cette population qui devient de moins en moins performante.

Même dans le domaine de l'accueil social, le bilan de ces quartiers est désormais insuffisant. Ainsi un calcul a été fait sur Ivry sur Seine et Charenton sur la période 1975-1990. Ivry a construit 100% de logements sociaux, Charenton 10%. Cependant, du fait d'une différence de dynamique de construction, pour deux Communes qui ont le même type de tissu urbain, une localisation assez semblable et une population assez égale, Charenton a accueilli 5 fois plus de logements sociaux que Ivry. Le poids financier sur la Commune est aussi moins important.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le faible prix du foncier n'est pas un gage pour un bon renouvellement urbain. Divers financements, même en HLM dépendent de la qualité du site (1%, surcharge foncière, investissement de l'opérateur, ...). Surtout, ces Communes deviennent le site d'occupations de médiocre qualité : marchands de sommeil, dépôts, stockage, ... qui rémunèrent très bien les propriétaires et les rendent peu enclins à choisir un autre investissement. Le tissu urbain et les bâtiments dériveront lentement jusqu'à ce que les usages médiocres ne soient même plus possibles. On pourrait aussi penser qu'alors, après avoir « touché le fond », le territoire rebondisse et se trouve disponible pour une nouvelle occupation de l'espace (ce qui était le cas vers 1970 dans les cas de « rénovation urbaine lourdes » comme les Halles, la Part Dieu, Miriadec, Compans Cafarelli, Euralille, Euroméditerranée, ... Malheureusement, les marchés contemporains ne sont pas assez vigoureux pour supplanter certaines fonctions qui, bien qu'occupant mal les territoires, présentent des valeurs foncières trop élevées pour de nouvelles fonctions bien organisées. Les cas parisiens de Tolbiac et Bercy ont démarré dans une conjoncture très favorable, elles ont bénéficié d'un propriétaire unique (la SNCF), d'une occupation du sol antérieure pratiquement sans habitants, de la capacité d'investissement de la Ville de Paris adossée sur un marché restant vif. Rappelons nous que la Ville de Paris a réalisé de 95 à 2000, par exemple, deux nouveaux ponts sur la Seine (de Gaulle et Solférino) alors qu'il y a à Paris un pont tous les 600m ; pendant ce temps, alors qu'en Seine Amont il y a un pont tous les 5 km, les études pour réaliser des nouveaux ponts à Vitry et Orly n'ont pas encore abouti!

L'évolution ne peut alors que venir de l'extérieur si les acteurs locaux le permettent et ne s'y opposent pas activement ou même passivement. Alors, la Région est certainement en première ligne pour devenir le « chef de file » d'une action partenariale de requalification des territoires concernés, surtout si de nouveaux moyens réglementaires, procéduraux et financiers leur sont accordés.

4. LES OPÉRATIONS :

De la description qui précède essayons de faire émerger des opérations qui représenteraient l'aboutissement des objectifs que la Région pourrait se fixer. On a compris que certaines opérations devraient plutôt être freinées, parce qu'elles seraient inopportunes pour l'espace régional et rentreraient en concurrence avec d'autres opérations souhaitables. Inversement d'autres doivent être encouragées, non seulement parce que ce serait des propositions locales souhaitées par les acteurs de terrain, mais parfois en allant au delà en proposant fermement à ces acteurs des opérations dont ils ne seraient pas spontanément porteurs. L'articulation entre une démarche régaliennne et une démarche partenariale seule peut conduire à ce résultat dans une vie publique décentralisée où la Région n'a pas de légitimité à une intervention directe.

Evoquer des opérations voudrait implicitement dire que ce seraient des opérations d'aménagement importantes du type ZAC (la Région n'aurait pas vocation à agir sur le « petit » !). Il découle de ce qui est dit précédemment que cette affirmation est fausse. Impulser, amorcer,

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

orienter impose parfois à jouer de façon détournée en utilisant l'espace public, des microinterventions sur le bâti ancien, l'information et la conviction, la mise à disposition d'ingénierie, ...

La légitimité de la Région repose sur les objectifs précédemment décrits. Elle repose aussi sur l'échelle de vision dans le temps et dans l'espace.

Elle pourra se mobiliser pour inciter la construction dans les quartiers « figés » que nous avons décrits, non seulement parce que cette situation n'est pas tenable à terme, mais aussi parce que c'est du niveau régional que l'on peut faire la somme des capacités d'accueil de la totalité des besoins en matière de logements et d'emplois et de leurs évolutions dans le temps. Ainsi, parfois il faudra freiner la mutation spontanée de certains quartiers, car ils ont une « valeur d'occasion » qu'aucun autre quartier n'a, en attendant d'autres évolutions. Certaines opérations conduisant à un marché aujourd'hui seront de mauvais « produits d'occasion », la vision régionale cherchera à les freiner ou à les faire évoluer.

La Région pourra aussi faire des choix entre des produits de substitution. Ainsi, on comparera des pavillons périphériques avec de grands logements en zone plus centrale. On regardera comment des personnes âgées pourraient rejoindre des appartements plus petits et plus confortables, ...

4.1 En zone centrale figée

Les prix immobiliers sont surévalués. Il n'y a pas de terrains vides. Le bâti est de qualité mais a tendance à se dégrader. L'occupation est principalement le fait de personnes âgées, l'espace peut se muséifier. Les interventions ne doivent pas se poser en contradiction avec la préservation du patrimoine ; celui-ci est commun à toute l'agglomération. On doit y encourager l'amélioration de l'espace public. Il est difficile de faire des opérations neuves, mais peut-être peut-on privilégier là la construction de logements sociaux, soit par la construction neuve, soit par des réhabilitations lourdes dans le bâti qui se libèrerait en utilisant la préemption publique dans un sens patrimonial (opérations dont le bilan n'est équilibré que si l'on intègre la valeur patrimoniale à terme du bien, ceci peut être fait avec des partenariats avec des investisseurs patrimoniaux du type des compagnies d'assurances). On peut privilégier des maisons pour personnes âgées en prévoyant un accompagnement social pour faire ce « pas » difficile. Une action « foncière-immobilière » est aussi essentielle car, même si les valeurs foncières sont élevées, on constatera que les évaluations lors des héritages laissent toujours la place à des sous cotes progressives. Un suivi des héritiers est possible (dations ?). L'avantage de l'action patrimoniale est aussi la préparation des phases de mutation suivantes lorsque le quartier repartira dans une dynamique résidentielle. La présence de bureaux doit y être aussi très contrôlée en ampleur et localisation.

On a pu observer des cas, comme celui de Sèvres, de tissus urbains qui « se portent bien » (structure urbaine de qualité, offre diversifiée en densité et social) mais qui vieillissent doucement. Il est difficile de « réveiller » ce type de site et de monter des opérations toniques qui joueraient le rôle de catalyseur d'une modernisation à la fois techniquement et politiquement. Un soutien en ingénierie et propositions de la Région, l'aide à des opérations ponctuelles jugées en fonction de ce déclenchement serait souhaitable.

4.2 Les quartiers de forte valorisation

Cette dynamique ne doit pas être bloquée, car elle contribue à renouveler le patrimoine construit de l'agglomération et les projets sont réalisés avec une « bonne » densité. On peut cependant craindre certaines exclusions, de grandes familles et de ménages modestes. Dans le tourbillon de la valorisation ceux-ci n'auraient pas leur place.

La tendance naturelle des opérations de ces quartiers est une substitution des immeubles ponctuellement. La morphologie physique l'impose, chaque nouvel immeuble se situe entre deux hébergés d'immeubles restants. Au mieux, comme on l'a vu dans les Hauts de Seine et quelques centres de la banlieue sud, on voit des îlots entiers de logements et bureaux se substituer à des petites entreprises anciennes. Même dans ces cas, les promoteurs réalisent des produits aux incidences foncières assez homogènes. Dans ces petites opérations, il semble difficile de réaliser une mixité sociale et fonctionnelle. Il serait alors souhaitable de monter des opérations multisites dans lesquelles on rencontrerait plusieurs « produits » entre lesquels se feraient des péréquations. Ceci suppose une présence publique avec des montages originaux. Ces sites sont gérés par des communes peu interventionnistes qui « laissent faire » des séries de promoteurs, à charge de chacun de trouver son équilibre, l'Etat étant sollicité pour équilibrer les opérations de logements sociaux, surtout si c'est lui qui les imposent. (On peut comparer cette situation avec le cas de grandes ZAC soit parisiennes, soit de proche banlieue dans lesquelles on demande à l'aménageur d'assurer la péréquation entre les produits et en plus à la commune concédante de participer à un déficit d'opération généré surtout par cette péréquation). Ces Communes, qui se portent bien, bénéficient d'une bonne image mais qui n'a rien à voir avec le niveau des équipements dans lesquels elles auraient précédemment investi. Les finances locales ont été peu marquées par ces investissements et ils ne pèsent pas en fonctionnement. La situation favorable, qui s'améliore encore par l'arrivée de populations et d'entreprises qui payent des taxes locales élevées, permet de diminuer encore les taux d'imposition, ce qui les rend encore plus attractive.

La Région pourrait par une aide en ingénierie et en foncier inciter à réaliser ce type d'opération intégrant une solidarité. On peut aussi suggérer que les aides de l'Etat et de la Région soient fortement globalisées et données en fonction de la mise en œuvre de la politique décrite ci-dessus. Aujourd'hui, on constate que les politiques sectorielles (routes, santé, éducation, espaces verts, ...) s'investissent de façon aveugle dans ces communes sans relation avec des exigences d'accueil en nombre et qualité et ceci d'autant plus que ces communes sont aussi les premières à être capables de proposer des aménagements d'accompagnement de qualité et de leur apporter la part de financement que les organismes supra locaux exigent toujours.

4.3 Les tissus pavillonnaires existants

Ils représentent aussi des tissus figés ou plutôt qui se transforment lentement par le « bricolage » de leurs habitants. Ceux-ci sont parfois heureux, parfois surprenant, mais aussi parfois contribuent à une dégradation irréversible du bâti : bétonnage des sols, toiture et réseaux difficiles à entretenir, mauvais goût invendable, vulnérabilité au vol et à l'incendie,... Ces tissus sont également un patrimoine extraordinaire et assurent une densité bien acceptée (les COS y atteignent 0,6 ou 0,8, ce qui correspond également à des petits collectifs). Ce peut être le logement en zone dense de familles en concurrence avec des périphéries où l'occupation de l'espace se fait avec une densité jusqu'à 5 fois moindre et une explosion de la demande de transport. On pourrait imaginer une assistance technique et architecturale à la transformation du bâti et des tissus. Certains CAUE font des plaquettes intéressantes dans ce sens (94, 92,...). Un partenariat pourrait aller plus loin avec Leroy-Merlin, Castorama,...

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

Ces tissus représentent aussi un potentiel de valorisation qui peut être le levier pour monter dans leur proche environnement des petites résidences. Leur acceptation est complexe. Les propriétaires qui partent (déménagement, décès, repli sur un appartement urbain,...) sont bien sûr très favorables à une meilleure valorisation de leur bien. Il y a une demande (enfants, personnes âgées, ...), mais les voisins immédiats et plus généralement les habitants, intervenant dans les enquêtes publiques sont très « remontés » contre des opérations. Un travail fin de typologie pourrait être fait pour trouver les moyens architecturaux et juridiques d'intégrer ces opérations (les règlements de POS créent de fait des rigidités homogénéisant les formes bâties par un recours au prospect garantissant aux voisins une « tranquillité » de voisinage). Ces opérations peuvent être des petits centres de service. Leur faisabilité financière ne devrait pas poser de gros problème.

Ces quartiers sont souvent occupés par des grandes familles ou des ménages modestes qui y trouve un bâti dans lequel ils peuvent s'investir. Il serait important de leur offrir aussi une urbanité et des services qui souvent n'existent pas dans ces quartiers.

4.4 Les opérations d'extension urbaine :

Ces opérations neuves sont souvent présentées comme une nécessité face à une demande de maison individuelle. C'est ignorer qu'il existe un parc existant de maisons individuelles qui peut répondre à la demande. La part récente de ce parc est construit sur de grandes parcelles souvent au dessous du COS des POS. Il y aurait donc une sorte de laxisme conduisant à un déficit de coût de foncier et des externalités engendrées par ces opérations. On peut donc d'abord penser qu'en resserrant la disponibilité foncière de ce type, on fasse légèrement monter les valeurs foncières et inciter à des opérations moins consommatrice d'espace et de déplacement. On doit constater que le marché de la maison individuelle d'occasion est très opaque, chaque maison devenant rapidement atypique tant les propriétaire s'investissent pour « améliorer » la maison achetée. On pourrait suggérer des structures fluidifiant par information ce marché.

Les externalités sont sous estimées aujourd'hui, c'est encore plus vrai pour les années suivantes où la collectivité court après les dépenses d'accompagnement de ces opérations. Un calcul (voir aussi l'annexe sur les coûts de l'étalement urbain) que chaque m² construit en périphérie génère de 2 à 3000 F/m² d'accompagnement public ; chiffre à comparer aux 1000 F/m² nécessaires pour amorcer les opérations centrales s'adressant pratiquement aux mêmes familles.

On pourra rétorquer que c'est justement cette sous estimation qui rend faisable ces opérations et leur donne un caractère social. Ce raisonnement est faux, d'abord parce que les économies faites aujourd'hui se payent très cher demain, sans compter certains coûts aujourd'hui non comptabilisés, mais qui le seront demain (agriculture et environnement détruits, accompagnement social de personnes âgées situées dans des sites dispersés,...), parce que ce type d'habitat ne sera pas forcément durable lorsqu'il sera d'occasion (énergie plus chère, population plus âgée, pression fiscale plus importante sur des jeunes ménages employés en CDD, ...) et également du fait du montage de ce type d'opération. Par excellence, le pavillon est un produit à financement progressif. On peut l'habiter alors qu'il n'est pas fini et l'on voit bien, en s'y promenant ou en regardant les permis de construire, l'investissement financier énorme fait sur ces maisons. Les occupants sont donc beaucoup plus solvables qu'il n'apparaît aux seuls vus de leur plan de financement immobilier. Même raisonnement pour leurs déplacements, ce qu'ils ne payent pas en maison, ils le payent en transport (en faisant prendre également en charge à la collectivité une part de ce financement à travers des routes et des abonnements de transport). Une approche en coût global permettrait de financer des opérations beaucoup plus centrales même si elles sont plus coûteuses en intégrant ces coûts différés. La Région pourrait par une négociation avec les

promoteurs et leurs partenaires financiers intégrer ce raisonnement. Une des conséquences négative pourrait être le développement de surendettements. La conséquence est minime par rapport aux coûts et peut être bordée par une assistance plus rigoureuse aux affectations d'emprunts.

Est-ce que ce sont les plus modestes qui créent cette extension périphérique ? Certainement pas, ceux-ci sont orientés évidemment vers le marché d'occasion pour lequel il n'y a ici pas de débat car il existe déjà. Même si par ricochet une limitation de l'étalement périphérique induisait des coûts plus importants, pour la collectivité son bilan, en y ajoutant des surcharges foncières supplémentaires, serait globalement positif du fait des économies à attendre, pour les particuliers. La solvabilité est une donnée et non une conséquence, la valeur de l'ancien amorti financièrement dominant dans les échanges n'étant que le fruit de l'offre et de la demande, la seule conséquence serait une incitation à reconquérir les tissus sans marchés.

Notons enfin une proposition relevée dans les écrits de Marc Wiel (agence d'urbanisme de Brest) et mis en œuvre par exemple à Rennes avec succès depuis des années : l'acquisition par la collectivité (ici ce pourrait être la Région dans le cadre de Convention avec des collectivités locales) de terrains périphériques par anticipation. Ces terrains auraient une constructibilité affichée et garantie par le document régional. L'avantage d'une telle démarche d'achat à des prix ruraux serait non seulement d'éviter des mouvements spéculatifs (Rappelons que le foncier rural est de l'ordre de 5F/m², en Villes Nouvelles dans le cadre de négociations globales, il a été acheté à 40F/m² (cf. le livre de B.Hirsch : « Oublier Cergy »), aujourd'hui il se négocie avant aménagement à près de 250F/m² !). Ce serait aussi le moyen de réaliser une meilleure organisation d'ensemble par un « préaménagement » et de maîtriser des péréquations entre programmes. Un autre avantage serait de pouvoir imposer au moment de la cession de terrain et de charges foncières le remplissage effectif des COS et ainsi une certaine densification rationnelle.

4.5 Les zones sans marchés

Le cas le plus intéressant pour l'action régionale car, comme il est dit plus haut, ces territoires ne sont pas autonomes dans leur démarche de renouvellement. Ce n'est qu'en remontant à un niveau intercommunal, départemental ou régional (en Région Ile de France, la Région est l'échelle de l'agglomération). Nous avons vu que c'est de cette échelle qu'il faudrait piloter la décision de l'opportunité de renouveler ces quartiers. Parfois, ils jouent encore un rôle social qui pourrait s'estomper avec un renouvellement trop violent, parfois, il est urgent que ce changement se fasse. Ce ne devrait pas être l'anecdote de la vie politique locale qui devrait juger de cette actualité. L'intervention en initiative et en financement du partenaire régional devrait être le moyen de déclencher opportunément ce renouvellement.

Il faut admettre la qualité de ce genre d'opération qui permettent aujourd'hui de réaliser une ville agréable et économe en moyens et énergie et de mettre sur le marché demain des opérations qui seront des véritables opportunités pour loger des ménages plus modestes dans les meilleures conditions.

Il faut d'abord situer ces opérations en qualité et vérifier leur faisabilité physique. Il est légitime que l'on profite de la valorisation pour introduire plus de confort (d'où une décohabitation) et ne pas « bourrer » les COS comme on l'a fait pour les opérations de rénovation urbaines des années 70 dans lesquelles le coût de la rénovation était finalement porté par une plus forte densité alors assez bien acceptée (cf la rénovation Italie). On peut plutôt opter pour une architecture plus subtile, à taille humaine et intégrant des espaces de loisirs de proximité.

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

On peut montrer que cette option est très réaliste et assure finalement la faisabilité des opérations : en se rénovant la ville évolue avec ses habitants qui, simultanément, aspirent à plus de confort et occupent des emplois plus qualifiés. Or, ces emplois, eux occupent une surface moindre par emploi et surtout, en général, peuvent monter en étages. Ainsi, on verra dans ces quartiers la densité d'emplois passer facilement de 30 à 100 voire 300 emplois par hectares libérant ainsi beaucoup d'espace pour le « gonflement » des espaces consacrés aux fonctions résidentielles et à leur accompagnement vert. Encore faut-il (et souvent il y a là un obstacle « idéologique » que soit accepté le déclassement dans les POS/PLU des surfaces de sol consacrées à l'emploi afin « qu'avec moins de surfaces consacrées à l'emploi, on accueille plus d'emplois » !).

(mécanisme identifié dans les exercices d'accueil de programmes nouveaux en Seine Amont).

Rappelons aussi l'intéressante proposition de Michel Steinebach dans le POS de Montreuil où il proposait le remplacement du COS classique par une mesure du « p + e » (population + emplois) par hectare.

Il faut aussi mentionner l'importance dans ces quartiers des opérations d'OPAH. Sans être des opérations de construction, ces opérations ont un double avantage. D'une part en recyclant du bâti ancien, elles n'imposent pas le même taux de renouvellement et allègent la charge de la construction neuve pour le même résultat. D'autre part, par une amélioration significative à la fois du bâti sur plusieurs immeubles groupés et des espaces publics elles contribuent fortement à la revalorisation de l'image des quartiers, au retour des marchés et de ce fait à la faisabilité des opérations neuves. On peut donc ici suggérer que ces opérations font partie des aménités à mettre en œuvre en association avec des opérations neuves et les complétant.

Le tableau ci-après illustre ce raisonnement en montrant comment on peut passer d'une étape A à une étape B avec une même population, le même nombre d'emplois, en augmentant la part consacrée à l'individuel, en dédensifiant le collectif en COS et en taux d'occupation tout en « récupérant » au bout de l'exercice une importante surface grâce au mécanisme décrit ci-dessus qui confirme la faisabilité physique de ces opérations :

Etape	A	B
Population totale	40 000 h	40 000 h
Habitants en collectifs	20 000 h	15 000 h
Habitants en individuels	20 000 h	25 000 h
Emplois	20 000 e	20 000 e
COS collectif	1,5	1,2
COS individuel	0,4	0,4
nb de pers par log en collectif	2,5	2,2
nb de pers par log en ind	2,7	2,5
Surface par log en coll	80 m ²	100 m ²
Surface par log en ind	120 m ²	150 m ²
Nb de log collectifs	8000 log	6818 log
Surface construite en coll	640 000 m ²	681 800 m ²
Surf au sol en coll (nette) (1)	426 667 m ²	568 167 m ²
Nb de log individuels	7 407 log	10 000 log
Surface construite en ind	888 840 m ²	1 500 000 m ²
Surface au sol en ind (nette)	2 222 100 m ²	3 750 000 m ²
Surface brute en collectif	64 hectares	85,23 hectares
Surface brute en individuel	333 hectares	562,5 hectares
Surface occupée par l'habitat	397 hectares	648 hectares
COS emplois	30 emplois/hectare	80 emplois/hectare
Surface occupée par l'emploi	667 hectares	250 hectares
Surface tot habitat + emplois	1 064 hectares	898 hectares
Solde (parc, équipements, ...)		+ 166 hectares

(1) Entre les surface nettes et brutes il faut rajouter 50% pour les voiries et espaces publics

Une fois l'opportunité acquise, il faut dessiner le projet le plus adapté. C'est un sujet très technique en terme de « projet urbain » (trames, épannelage,...). Les aménageurs qui ont eu à faire cet exercice savent que la mise au point du projet se fait par des allers-retours constants entre la faisabilité physique et la faisabilité financière sous l'œil attentif de ceux qui en mesurent la faisabilité politique et sociale. C'est la conduite de projet. Pour cela, il faut absolument que le monteur d'opération introduise dans ses bilans avec sécurité les différents partenariats à attendre. Il est rare que la collectivité locale puisse seule prendre en charge le déficit de ces opérations. Cela n'est possible que dans des communes « riches » où cela induit une meilleure faisabilité de ces opérations de renouvellement sans que l'on puisse dire que ce soit là qu'elles sont le plus opportunes. Il faudrait au contraire donner toutes garanties aux sites les plus difficiles sur une participation des collectivités supralocales à leurs opérations.

On peut même se demander si la charge et le risque induits par ces opérations doivent être assumés par la « petite » collectivité locale support alors que l'enjeu de son renouvellement urbain est un enjeu d'agglomération. C'est en quelque sorte par hasard que c'est « son tour » de subir un renouvellement. Faut-il alors avoir une structure régionale d'aménagement qui porterait ces opérations ? Au moins faudrait-il avoir des cadres types renvoyant en partie au moins le risque de ces opérations vers la Région. En effet, ces opérations sont, même si elles sont très sécurisées par un aménageur faisant preuve de professionnalisme, intrinsèquement des opérations à risques (durée de 6 à 20 ans, conjoncture immobilière et négociation, aléas des acquisitions foncières, du sous sol, ...)

On peut montrer que ces opérations sont « normalement » infaisables si on les regarde en termes financiers immédiats, (voir en annexe la comparaison entre les bilans d'une opération en centre valorisé, en banlieue dévalorisée et en périphérie, la première et la dernière s'imposent, tant pour le particulier que pour la collectivité, la seconde n'est possible qu'avec des aides publiques importantes. Pourtant ces trois opérations peuvent pour un ménage donné être des localisations concurrentes puisqu'elles présentent des difficultés d'acquisitions foncières et d'acceptation par les municipalités et les populations préexistantes, que leur montage financier repose sur une forte charge foncière, à laquelle s'ajoute un fort coût de réalisation et au départ des prix de vente de m² construits et de charge foncières minimales, ... cela fait beaucoup. Ces opérations supposent aussi l'association entre le public qui a globalement le monopole des opérations amont (planification, expropriation, définition du projet, enquêtes publiques, gestion de l'environnement des chantiers, parfois même précommercialisation) et le privé cantonné aux démarches aval de réalisation et de commercialisation. Ceci est en contradiction avec la tradition française de coupure entre les métiers de l'administration, des aménageurs et des constructeurs, chacun étant plus à l'aise s'ils travaillent successivement de l'amont à l'aval sans avoir à travailler avec l'autre, l'administration produisant du règlement qui s'impose à l'aménageur, l'aménageur le traduisant en « charges foncières » avec lesquelles les constructeurs doivent faire, s'ils le peuvent, des logements vendables ; Il y a peu d'allers-retours entre l'amont et l'aval. (Les « aménageurs dans les groupes de travail du précédent SDRIF faisaient état d'indisponibilité foncière en refusant de prendre en compte les terrains constructibles désignés par le SDAU ou mis à disposition par les aménageurs !). Cependant, globalement ce mode d'urbanisation est le plus économique, car il n'induit que peu de dépenses à terme et devrait à l'issue de la période d'amorçage ne plus avoir besoin de financements publics.

La réalisation de ces opérations présente tous les avantages sur le papier dès lors que l'on serait capable de maîtriser les scénarios complexes qui conduisent à leur réalisation effective. Réinsistons sur les liens qu'il faudrait retrouver entre les structures publiques. Que ce soit le cas d'une Commune concédante à un aménageur avec l'aide de la Région ou une structure régionale

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

aménageuse sur le territoire d'une Commune, il faut créer des liens entre ces deux niveaux de structures publiques. Ce ne peut pas être un simple contrat passé en amont comme le fait une commune avec son aménageur dans le cadre d'une concession. Là, plus qu'ailleurs, il y a la nécessité d'un accompagnement continu. Celui-ci repose d'abord sur une vision à long terme qui doit être contenue et garantie par le document de planification régional. Celui-ci doit annoncer globalement la volonté d'engagement régional dans ce type d'opération. Puis, il faut des documents opérationnels fortement reliés aux précédents décrivant les obligations de chacun et en particulier le fonctionnement des structures de pilotage, les participations et les prises de risque. Ceci donne une autre tournure au document de planification régional.

On peut aussi penser qu'il serait nécessaire d'avoir, au niveau régional, peut-être un aménageur à disposition, au moins une structure d'expertise et de suivi compétente pour suivre systématiquement la faisabilité de ce type d'opération. Une structure financière, très liée à un porteur foncier, pourrait être également nécessaire pour accompagner l'engagement régional. Le rapport actuel entre l'IAURIF, les Services de la Région, l'AFTRP et les Missions du Schéma Régional devraient être repensés à la lumière de cette réflexion.

Notons aussi les contradictions de l'action publique dans ces secteurs. Au nom de politiques d'accompagnement, dont la Politique de la Ville, ces sites reçoivent des crédits logement chargeant encore plus ces sites en logements sociaux, rendant certainement service à court terme à une partie de la population et pouvant rentrer dans des stratégies clientélistes à court terme de certains élus locaux. Ainsi, on a déversé sur ces sites beaucoup d'argent public dont l'effet à moyen et long terme a été un enfoncement accru des sites dans le « hors marché ». Quand on remarque que les charges foncières de logements sociaux sur des sites de banlieue totalement hors marchés sont montés à des sommets que l'accession moyennement sociale n'atteint pas, on peut dire que l'on n'a pas travaillé sur la faisabilité des opérations (sauf à court terme car cette montée s'est faite par une inflation progressive qui a aussi profité à quelques propriétaires locaux), au contraire, on a ainsi désamorcé un processus interdisant à des opérations difficiles de retour de la petite propriété ou du locatif intermédiaire à s'implanter sur ces sites. Ceci a été permis par les mécanismes de surcharge foncière distribués par l'Etat en fonction du prix des Domaines sans véritable analyse des marchés. Ce prix des Domaines se référant à de précédentes opérations de logements sociaux au foncier également surévalué au fil de plusieurs opérations du même type. A l'issue de cette dérive tous les autres types de programmes deviennent interdits sur ces sites). Ne pouvant remplir tous les terrains avec des opérations de logements sociaux, on a ainsi mis en place une dédensification. Il est donc possible ainsi d'investir de l'argent public pour dédensifier et isoler des populations modestes dans des sortes de ghettos. Nous proposons ici au contraire que l'on travaille à la valorisation progressive des sites en concentrant TOUS les moyens publics sur ce retour des marchés (L'Etat actuellement passe des contrats de diversité sociale avec des Communes afin d'implanter que 50% de logements PLA dans des communes surchargées de 30 à 40% de logements très sociaux en renforçant ainsi les difficultés déjà rencontrées).

Ceci veut dire que l'on propose fortement que les aides et financement de l'Etat et de la Région, placés sous la conduite du « chef de file » régional, soient tous impliqués dans des contractualisations pesant sur la décision locale. Ceci veut dire que l'on ne poursuivrait pas les pratiques consistant à privilégier les actions sectorielles et qui font que les quartiers les plus défavorisés bénéficient le moins de la somme de ces actions sectorielles, car ils n'ont pas la force, l'initiative et les moyens de faire des propositions et qu'ils bénéficient à l'inverse de la faible manne des politiques spécifiques pour ces quartiers. Le poids de l'Etat et de la Région devraient désormais peser pour freiner et diversifier certaines opérations dans les « beaux quartiers » et concentrer sa puissance à déclencher et amorcer des reprises de marchés sur ces sites délaissés.

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

En particulier, il devrait devenir évident après analyse que certains quartiers sont structurellement en déclin, des seuils maximum de logements sociaux en seraient un indicateur. Il devrait alors être impossible d'en accroître encore le taux. L'Etat et la Région alors, dans un cadre contractuel, n'apporteraient à ces sites que des moyens d'une mutation énergétique qui se traduirait par le retour des marchés, même modestes, sur ces sites.

On peut ainsi proposer un travail sur ces « aménités » qui font qu'un territoire se requalifie. En Seine Amont, nous avons proposé de retrouver la Seine dans la ville ; à Stains et à Noisy le Sec c'était aussi l'intégration d'un parc paysager. Les maires, les aménageurs, les ménages savent parfaitement ce qui fait qu'il y a ou non un marché du logement quelque part ; parfois l'administration d'Etat ou régionale semble ne pas y être sensible. Ce n'est pas par exemple en implantant dans une Commune une usine de crémation d'immondices ou de production d'électricité au charbon que l'on donne des signes de requalification urbaine.

La Région peut s'impliquer dans la réalisation de ces aménités et des stratégies foncières. Mais, cela ne peut avoir d'effet que si, par contrat à la fois moral et juridique, la collectivité support s'engage effectivement dans la même voie. Ce n'est pas la quantité d'argent public qui est en cause, mais l'implication convergente dans des scénarios.

Une autre variable de faisabilité de ces opérations mériterait d'être d'abord observée et certainement après fortement prise en compte : l'implication des Communes (ou groupements de Communes) dans « leurs » opérations. On observe en effet que les Communes s'impliquent de façon totalement inégale dans leurs opérations de renouvellement. Au départ, ces Communes ont des fortes disparités de richesse communale. Les anciennes Communes industrielles sont en général assez riches, ce qui n'est pas le cas de Communes résidentielles (En Seine Amont, on observait des potentiels fiscaux allant de moins de 1000 F/an et par habitant – Alfortville, Valenton, Choisy le Roi, à plus de 3000 F/an/hab.). En même temps, cette richesse ou pauvreté n'est pas mobilisée de la même façon, certaines privilégiant la gestion et les services quotidiens à la population, d'autres s'impliquant dans le renouvellement. Cette différence, difficilement maîtrisable du niveau régional, fera apparaître sur certains sites des infaisabilités qui se présenteront en tout autre termes sur d'autres sites. On peut cependant penser que la région dans son rôle de chef de file de la dynamique régionale devrait pouvoir « normaliser » un peu les « participations » locales. Il ne serait pas normal qu'une Commune ne s'y implique pas en espérant une participation nationale ou régionale et en comptant sur ces structures pour affronter des difficultés qui ne manqueraient pas d'arriver demain (peut-être quand les municipalités ne seront plus là), alors que d'autres font des efforts de solidarité avec les générations futures. Cette « normalisation » n'est pas au goût du jour en France malgré les slogans de développement durable et les annonces de « solidarité urbaine » quand ce problème de disparité est aujourd'hui au cœur de ce débat ! Le niveau régional doit s'en saisir.

4.6 Les Grands Ensembles

Il faut terminer par ces sites tout en souhaitant justement ne pas en faire une spécificité. La politique de la Ville de l'Etat a du mal de sortir de son enfermement sur ces sites et à être vraiment une Politique de la « Ville » au sens où le proposaient les rapports successifs de MM. Delarue et Sueur, c'est à dire une politique d'agglomération les banalisant dans la ville (comme le suggérait aussi le rapport d'Olivier Piron ou l'étude de Christophe di Marco sur le foncier « constructible » des Grands Ensembles). L'entrée par les gestionnaires, leurs périmètres de propriété, leur parc conduit à un enfermement.

Cet enfermement s'exprime parfois par la conception physique du Grand Ensemble avec des voiries en cul de sac (que certains trouvent calmes), par des architectures marquées (que certains trouvent créatives), par des traitements de sol (au pire municipalisée, c'est à dire entretenues par les services techniques communaux avec toute la fantaisie et la capacité d'appropriation qui en découle, mais aussi, certains le penseront, une économie de gestion pour les usagers). On proposerait plutôt un travail de frange tel que cela a été fait à Orly par l'OPAC avec l'architecte Dollander ou par les étudiants à Stains trouvant un marché dans le contact avec des opérations valorisées voisines ou des beaux éléments de site (Parc, fleuve, relief,...). Alors le problème ne devient plus spécifique au Grand Ensemble mais se ramène au cas des quartiers sans marchés précédents.

5. LE ROLE DE LA REGION : CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

De prochaines avancées législatives relatives à la décentralisation devrait confier à la Région (et à toutes les Régions) un rôle de planification prescriptive en réalisant la synthèse fonctionnelle et spatiale de tous les objectifs et projets de toutes les collectivités territoriales sur son territoire. L'Europe, l'Etat se repositionnant dans l'énoncé de « niveaux de services » garantissant égalité et équité à tous les citoyens, affichant des moyens d'aides pour arriver à ces résultats si les collectivités locales l'acceptent, mais ne s'impliquant plus dans la gestion des synergies et des contradictions spatiales régionales et infrarégionales. Ce rôle se traduira par de nouvelles compétences régionales décentralisées, par un document de planification en partie prescriptif (que la Région Ile de France avait déjà sous l'autorité de l'Etat, le SDRIF.), des moyens d'actions nouveaux (autonomie fiscale). Une nouvelle responsabilité incombe ainsi à la Région. Ce rôle est amplifié en Région Ile de France par le fait que cette région est aussi une agglomération et la capitale politique et économique du Pays. Au delà de ces cadres législatifs nouveaux, le véritable défi est la posture et la pratique nouvelle qui se mettra en place.

La première conséquence sera pour la région de s'impliquer **mieux dans la chaîne qui va de la vision régionale jusqu'à la réalisation de projets**. Ces projets, tout en étant locaux, seront regardés et pris en charge dans la mesure où ils seront essentiels pour la réussite et l'équilibre régional. Cette proposition se décale d'une attitude de l'Etat sur la région consistant à se positionner très en amont par un document essentiellement régional, puis d'intervenir plus ponctuellement ou sectoriellement (logement, Politique de la Ville, transports,...) par des crédits « de droit commun » affectés année après année, ou par 5 ans dans les contrats de Plan, opération par opération, en oubliant souvent la contribution de ces opérations au Schéma d'ensemble. On peut penser, et souhaiter, que la Région se dote d'une démarche plus stratégique sur son territoire. Elle devrait se positionner en trois temps.

5.1 Le temps de l'observation et de la stratégie

On a pu constater le déficit important d'observation. Même s'il existe des observations statiques sur des espaces très fins, les données dynamiques sont pratiquement absentes. Les permis de construire, les ZAC, les OPAH, le financement du logement sont pratiquement pas connus en temps réels. Le déficit est encore plus flagrant pour ce qui est de la faisabilité économique des opérations. Ce champs, bien maîtrisé par les opérateurs privés, souvent aussi par les collectivités locales confrontés tous les jours à des réalités et aux principaux paramètres de la faisabilité sont ignorés des administrations comme si leur outils pour gérer le faisable et l'impossible n'était que le règlement qui autorise ou interdit. Cette « arme » est obsolète et inopportune, une Région doit se positionner de façon plus réaliste, plus stratégique et plus politique. L'outil réglementaire doit être maintenu bien sûr pour assurer les protections fortes nécessaires. Un investissement intellectuel dans l'outil économique est indispensable.

Inversement, il ne doit pas être le seul guide. Il doit être incorporé aux autres dimensions du projet. Celui-ci doit aussi être social, politique et qualitatif. C'est pourquoi l'outil d'observation, ainsi complété, doit être mis au service de l'élaboration d'une démarche de projet prospectif sur le territoire de la région impliquant les acteurs locaux.. Le document prospectif pourrait être élaboré dans le cadre d'un débat large avec tous les acteurs privés et publics et rendre compte de l'avenir régional et pas simplement de ce qui concerne les enjeux d'échelle régionale.

Nous insistons ici sur la dimension économique du Projet et l'étude de la faisabilité des projets qu'il contient. Cette faisabilité est en partie conjoncturelle et peut varier sur le moyen-long terme (le passé nous a montré l'embellie immobilière de 85 suivie de la dépression de 92, suivie elle-même d'une petite reprise en 95,...). Cependant, il y a des grandes tendances de fond qu'il faut identifier. On peut proposer que cette démarche de prospective inclut des schémas type d'intervention sur les espaces, pour requalifier des quartiers, en diversifier d'autres, mettre en valeur des sites ou des espaces avec chaque fois l'esquisse du mode de participation possible pour la Région (et suggestions de partenariat pour l'Etat et l'Europe).

5.2 Choix des modes d'intervention

D'abord la Région peut « donner à voir » ce qu'elle pense que pourraient être localement les projets qu'elle souhaite, tout en étant aussi très attentive aux projets d'initiative locale et en position de dialogue. Ce dialogue d'abord technique, ensuite politique peut permettre à des élus régionaux de dialoguer avec leurs interlocuteurs locaux pour leur exprimer leurs convergences et éventuellement leurs divergences et négocier ces positions.

Elle peut parfois s'engager dans la réussite de projets souhaitables ou freiner certains qui lui semble moins opportuns. Elle emploiera pour cela le règlement, les aides (globalisées et contractualisées), les initiatives et la mise à disposition d'ingénierie.

En particulier, elle devrait s'engager dans ce que nous avons appelé le Grand Aménagement qui va des réseaux régionaux de transport, de trame verte, au préaménagement, à certaines acquisitions foncières stratégiques,... Ce ne sont pas forcément de grandes opérations, mais surtout des opérations ayant un sens par rapport à la dynamique et à l'équilibre régional.

Les deux préoccupations principales innovantes par rapport à ces interventions sont l'intervention sur mesure de la Région et la prise en charge à son niveau des péréquations entre le court et le long terme :

- en suivant les analyse précédentes, on doit penser que ce qui est important, est d'apporter juste l'aide sur mesure qu'il faut pour que les opérations souhaitables soit faisables. Contrairement à la grande tradition d'égalité (républicaine ?) de traitement ceci veut dire que ces aides seraient profondément inégalitaires entre les différents sites suivant le contexte et l'histoire de chacun. Pour que cela ne conduise pas à l'arbitraire, il faut donc mettre en place des structures d'expertises et d'ingénierie susceptible de mesurer exactement ce « nécessaire » à la faisabilité. C'est donc la nature et l'ampleur de l'aide qui se décidera au cas par cas dans un rapport politique et technique de la Région avec chacun des territoires concernés.

- nous avons aussi vu qu'une des postures de la région consisterait à agir en « coût global » afin de ne pas uniquement privilégier les opérations rentables à court terme et sur des petits territoires, mais de juger également des coûts des externalités de ces opérations sur les autres territoires et sur le temps long. La Région doit donc internaliser des études et des grilles de lectures sur ces

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

externalités et intégrer les résultats dans ses façons d'intervenir. C'est ainsi qu'elle doit mesurer le coût du réamorçage du renouvellement urbain dans des secteurs en déclin et comparer ces coûts à ceux de l'étalement urbain. Cela conduira à des aides au foncier soit pour prendre en charge des petits surcoût d'opération, soit pour parfois conduire par anticipation certaines acquisitions stratégiques. Là encore, la Région doit constituer (à l'IAURIF ?) à côté de ses Services une structure d'expertise pour juger de chaque situation.

Pour cela nous avons insisté pour qu'elle mette au point des outils efficaces fonciers, d'aménagement et de capital-risque pour déclencher la faisabilité des opérations les plus souhaitables, parfois aussi les plus difficiles. Parfois, il faudra à côté du foncier pur, anticiper par du patrimonial et exceptionnellement retrouver une capacité d'aménageur.

5.3 Evaluer

Enfin, il faut développer des structures d'évaluation. Un tel travail sur mesure ne peut se faire qu'avec modestie en montant de façon partenarial avec les territoires des opérations en pensant que les externalités des actions conduites ne seront pas négatives. Mais, on ne maîtrise pas tout et ce n'est que par l'évaluation que l'on pourra mesurer les progrès et ajuster les actions futures.

De toute façon, il faut absolument développer préalablement des outils d'observation. Mais cette observation ne doit pas se cantonner dans l'observation des résultats (utile aussi pour les évaluations indispensables à toute démarche contractuelle), elle doit surtout identifier des variables préalables à la faisabilité des opérations, ce qui suppose d'être très compétent et présent sur ce créneau. Ceci peut se faire également en associant plus le secteur privé et d'économie mixte jusqu'alors très coupé des instances administratives et n'agissant qu'en amont.

On a proposé ici une façon « inversée » de voir l'aménagement en pratiquant une approche de « système », à la fois remontante depuis les opérations et descendante à partir des objectifs. Ce ne sont ici que de modestes illustrations. Il serait important de mieux parcourir et creuser ces sentiers.

Faisabilité des opérations d'aménagement et diversité des situations territoriales en région Ile de France

Annexes

Annexe 1 :

Article paru dans la revue « Etudes Foncières »

Les coûts de l'étalement urbain.

Ce qui est développé ci-après découle en partie du rapport rédigé sur ce thème pour Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement : « La ville et l'enjeu du renouvellement urbain ». (Edition « Rapports Officiels » de la Documentation Française).

Des articles parus dans « Etudes Foncières » (Olivier Morlet, Vincent Fouchier, Joseph Comby) font apparaître un débat autour des faibles densités, du coût de l'étalement urbain et par là de l'opportunité de la poursuite de cet étalement. Ces études ne concluent pas, elles insistent sur la spécificité de chaque cas. L'accumulation d'arguments est important pour que chacun puisse se faire une opinion sur ce sujet complexe. Il faut poursuivre ce débat jusqu'à obtenir des conclusions plus opérationnelles ; ce débat étant maintenant au cœur de lois récentes gérant l'organisation des territoires. Ces textes législatifs ne sont eux-mêmes pas très clairs sur ce sujet. Si la Loi sur l'Air (LOTI, loi sur les transports intérieurs, de 1982 complétée par la loi sur l'air de 1990 qui définissaient les plans de déplacements urbains) et la LOADDT (Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire de 1998) affirment clairement l'obligation de « diminution de la circulation automobile » que l'on sait très liée à l'étalement urbain, la SRU a finalement opté pour une formule très atténuée de « maîtrise de l'étalement urbain », ce qui, face à un phénomène lent et récurrent, ne veut pratiquement rien dire, et permet toutes les dérives. Faut-il ou non vraiment que la collectivité publique, sous ses diverses formes, permette, limite ou interdise la poursuite de l'étalement urbain (soit 450 km² par an aujourd'hui) ? Les politiques ont besoin de l'avis des experts.

Principales évolutions de la mobilité urbaine entre 1982 et 1994 (source INRETS 98) :

	niveau en 1994	évolution entre 1982 et 1994
Nombre de déplacements par personne et par jour :	3,2	- 6 %
- par motif :		
o Travail, professionnel, études	0,74	- 20 %
o Achats, démarches, autres motifs personnels	0,82	- 7%
o Loisirs et visites	0,36	+ 33%
o Retour au domicile	1,31	- 4 %
- par mode principal :		
o Marche et deux roues	0,88	- 39 %
o Transports publics	0,29	0 %
o automobile	2,03	+ 23 %
Le nombre de déplacements a globalement diminué du fait de la diminution des déplacements à pied et en deux roues. En revanche, les déplacements automobile ont beaucoup augmenté en nombre et en distance (voir ci dessous)	On notera aussi que les principaux déplacements sont désormais assez difficile à définir, peut-on dire qu'ils sont facultatifs ? Les déplacements obligatoires du type domicile-travail sont désormais très minoritaires.	Les déplacements achats sont aussi moins nombreux en nombre, mais plus importants en distance. Les achats se faisant de façon groupée en grandes surfaces.
Distance parcourue (km ;jour)	22,9	+ 30 %
dont en voiture	18,7	+ 48 %
Budget temps quotidien (mn/jour)	55	- 1 %
Vitesse globale (km/h)	25,3	+ 34 %
dont en voiture	35,0	+ 18 %
Le temps de transport n'a pas évolué. L'espace s'est simplement dilaté du fait de l'augmentation des distances autorisée par les améliorations du réseau routier.		
Passagers-km selon les types de liaisons (millions par jour)		

o ville centre - ville centre	90	- 5 %
o ville centre - banlieue	151	+ 37 %
o ville centre - périphérie	164	+ 55 %
o banlieue - banlieue	171	+ 36 %
o banlieue - périphérie	86	+79 %
o périphérie - périphérie	133	+ 20 %
o échanges entre bassins à moins de 80 km	382	+ 83 %
Les déplacements automobiles de la grande banlieue sont la principale cause de l'accroissement des distances parcourues en voiture.		

L'étalement urbain se réalise par des constructions neuves en périphérie des villes (le mot « ville » étant toujours employé ici au sens de « agglomération »). Il ne faut cependant pas oublier que dans la plupart des villes françaises, la population stagne démographiquement globalement (à l'exception des grandes villes du sud-ouest : Montpellier, Toulouse, Nantes pour lesquelles l'extension urbaine légitime correspond à une croissance démographique, même si celle-ci se fait de façon peu dense) ce mouvement se fait aussi par la dédensification des tissus existants : aération qualitative des beaux quartiers, friches et vacances dans les sites en déclin. C'est l'ensemble de ces phénomènes qu'il faut prendre en compte. Cette ville, soumise à ces trois mouvements, coûte-t-elle moins chère que la ville dense initiale ou que la ville plus dense qui résulterait d'une action publique contraignante ? A qui ces coûts doivent-ils être imputés : aux habitants et aux entreprises ?, aux communes qui décident de ces extensions et de leur densité ?, aux collectivités territoriales supralocales ou aux collectivités locales voisines qui financent certains équipements ou enregistrent passivement des surcoûts sans toujours participer aux décisions d'étalement urbain ?

La plupart des études se limitent au coût des urbanisations neuves ou récentes, à leur coût de réalisation immédiate ou éventuellement aux coûts de gestion dans les années qui suivent leur réalisation. Les bilans sont ceux des décideurs qui déclenchent ces dédensifications : acquéreurs, promoteurs et collectivités locales. Leurs effets et leurs coûts ne se propagent au reste de la ville qu'en second lieu. On cherchera à prendre en compte ici un bilan plus complet, intégrant des acteurs dont le champ d'intervention est plus large et surtout qui peuvent, ou pourraient, examiner ces bilans sur de longues périodes. Ces autres acteurs sont aujourd'hui souvent passifs. On s'apercevra alors que des bilans, assez favorables à court terme pour ceux qui décident en première instance, entraînent parfois, inconsciemment ou sournoisement, ces autres acteurs vers des dépenses lourdes. Il en résulte alors des bilans très négatifs à terme, mais trop tard, car la décision de faire se prend toujours sur des périodes courtes. La non-intégration des participations de ces acteurs dans les bilans, en déplaçant le résultat de ces bilans, fausse les choix des acteurs premiers. Si tel est le cas, on aurait alors un système infernal qu'il conviendrait de réguler avec des moyens publics adéquats. Or, tous nos outils publics, mis au point pour accompagner la réponse à une demande quantitative et une forte croissance ne semblent plus

adaptés pour gérer une situation qui se stabilise. On ne peut pas non plus ne comptabiliser que des bilans financiers ; certains coûts sociaux ou environnementaux (fatigue de transport, destruction d'espaces naturels,...) ou même économiques sur le long terme (création d'un patrimoine urbain, ...) qui ne sont pas aujourd'hui intégrés dans les bilans des décideurs et des acteurs. Ces coûts sociaux ou environnementaux devraient être internalisés dans les bilans. Cette démarche de recherche des coûts globaux est plus généralement la recherche du « développement durable » urbain.

Le coût dont on parle est un coût relatif par rapport à d'autres solutions que les pouvoirs publics pourraient proposer ou imposer pour une offre globalement semblable aux mêmes ménages ou entreprises ou à concevoir une évolution de leur demande. On parlera surtout du logement, mais on pourrait aussi évoquer les demandes des entreprises et des commerces (ceux-ci contribuant pour moitié à l'étalement urbain ; les entreprises à la fois se rapprochent des grandes infrastructures, se rapprochent aussi de leurs employés, et bien souvent gagnent ainsi les sommes nécessaires à leur modernisation en revendant leurs sites centraux et enclavés), et même des agriculteurs, chacun optimisant son comportement par rapport à un bilan à court terme dans le cadre des contraintes que leur imposent les autres acteurs et les règles administratives régaliennes ou financières. Une analyse assez sommaire montrerait aussi la convergence de stratégies entre des emplois tertiaires reconquérant des espaces centraux au même prix foncier que les urbains les plus aisés, des emplois et commerces modernes s'associant avec cet habitat diffus en périphérie et une place laissée libre par une agriculture productiviste qui se replie plus loin des villes.

Cette analyse des effets négatifs de l'étalement urbain ne permet pas par la seule interdiction réglementaire de l'endiguer. La construction d'autres scénarios est difficile. Chaque proposition comporte aussi des conséquences qui elles aussi peuvent être négatives, comme, par exemple le renchérissement du foncier. Explorer divers scénarios est urgent. Nous en aborderons certains.

Qui crée aujourd'hui ce périurbain peu dense ? Le rapport précité montre que les ménages qui créent ce périurbain peu dense sont issus de classes moyennes supérieures ou moyennes inférieures. Ce sont souvent surtout des familles qui recherchent en périphérie peu dense à la fois de l'espace pour les enfants, une utilisation facile de la voiture (rappelons que les liaisons domicile travail motorisés sont passés de 60 à 22 % des déplacements au profit des « autres motifs » scolaires, commerciaux, loisirs, très marqués par la vie familiale ; l'éditorial de J.Comby sur les enfants et la ville est éclairant, je confirmerais en notant que la meilleure corrélation avec la distance à l'hypercentre se fait avec la taille des logements) et (faut-il l'avouer ?) une homogénéité sociale dont le reflet dans les écoles est un facteur dominant. Celui qui achète un modeste pavillon neuf,

voire même qui intègre un HLM neuf en périurbain (il faut rappeler que le loyer des HLM neufs se situe au plafond autorisé soit près de 4000 F/mois pour un F3 ; les locataires doivent alors disposer de 16000 F/mois de revenus à moins d'être solvabilisé par les APL ; ce qui fait que les HLM neufs bénéficient surtout aux plus « riches » et éventuellement à quelques très pauvres ayant droit à de fortes APL ; le loyer des HLM diminue avec le temps et des remboursements d'emprunts), est forcément quelqu'un de relativement « riche » car le coût de ce neuf est calqué sur son prix de construction ; ce ménage se situe le plus souvent dans le décile de revenu le plus élevé. (A juste titre un autre article d'Etudes Foncières montrait que dans une ville, les plus modestes et les plus pauvres habitent le parc ancien, le plus souvent dans le parc privé y compris comme propriétaire !). Ces catégories de populations, et en particulier les plus modestes d'entre eux, ceux qui créent aujourd'hui l'essentiel de ces extensions, peuvent-elles intégrer des tissus urbains plus denses et à quelles conditions ? Si les tissus urbains périphériques n'étaient que le fait de la partie supérieure de ces classes sociales, le problème se poserait en d'autres termes. Les études historiques de Bernard Gauthiez (principalement sur Rouen et Lyon) montrent qu'il y a toujours eu des extensions périphériques par « villas » construites par une toute petite frange de la population, mais que le plus souvent ces tissus périphériques se densifiaient rapidement avec d'autres types d'occupation du sol au fur et à mesure de la croissance démographique des villes. Ce que l'on constate actuellement est un phénomène nouveau, différent, touchant toutes ces catégories de population intermédiaires, beaucoup plus nombreuses et se traduisent, au niveau de la totalité de l'agglomération par une dédensification interne et un étalement externe sans croissance démographique.

Des études comme celles conduites pour le Schéma Directeur de Rouen (2000) confirment aussi que le choix de ces périurbains est souvent (pour plus de deux périurbains sur trois) un choix par défaut résultant d'une optimisation économique, « ça coûte moins cher mais ce n'est pas forcément là que l'on souhaite habiter ou que l'on habitera toujours ». Une autre étude (CODRA faite pour le MATE : tableau ci-joint extrait du rapport « Ville Durable ») montre au contraire que le coût global pour les ménages (habitat + transport + fiscalité locale) est indifférent à la localisation dans la ville. La fiscalité locale n'a pas pu être introduite dans l'étude, mais on pressant que son poids est de plus en plus important. Il y a-t-il contradiction ?

Etude (CODRA/MATE.SRAE) réalisée sur 4 agglomérations : Elbeuf, Strasbourg, Toulouse et Lyon. Son principe était de regarder la somme des budgets transport + fiscalité locale + logement sur trois types de quartiers de ces agglomérations : zone 1 : quartiers centraux valorisés, zone 2 : quartiers péricentraux dévalorisés, zone 3 : extensions périphériques.

	ménage de 2 personnes locataires d'un appartement	ménage de 2 personnes propriétaire d'une maison	ménage de 4 personnes locataire d'un appartement	ménage de 4 personnes propriétaire d'une maison
Toulouse				
zone 1	2094	6328	3918	8004
zone 2	2132	5106	4056	6635
zone 3	2761	5658	4619	7201
Bordeaux				
zone 1	2728	5764	5196	6929
zone 2	2928	4163	5618	5427
zone 3	3412	5364	5924	6828
Strasbourg				
zone 1	2093	8821	3700	11173
zone 2	2098	5046	3947	6627
zone 3	2904	-	4858	-
Elbeuf				
zone 1	1688	3578	2956	4433
zone 2	1637	3292	3020	4324
zone 3	-	5126	-	6208

source étude CODRA/DRAE/MATE juillet 2000

On constate que le budget total de tous les locataires augmente avec l'éloignement du centre, alors que le budget logement diminue. Pour les propriétaires, la zone 2 est la moins chère vis à vis de ces deux critères.

(une étude faite par Francis Beaucire montre que ce coût global est en Région Ile de France supérieur pour les périurbains, malgré une forte décroissance des valeurs immobilières en s'éloignant de Paris). Non, car si le coût d'implantation est déterminant, d'autres facteurs tels que les règles d'accès au crédit ou la fatigue des transports, les facilités de vie, sont aussi déterminantes. Ce quasi équilibre économique et l'ambivalence du choix pour les habitants mettent en avant tous les éléments de coût non pris en compte ou faussés qui pourraient faire basculer l'équilibre vers une autre forme de développement. On verra successivement qu'effectivement, dans les conditions actuelles, le coût de l'étalement urbain est moins élevés pour les acteurs qui s'y engagent, mais que cet équilibre se déplace dès lors que l'on se place sur un temps plus long, en prenant en compte d'autres acteurs, et surtout que les pratiques administratives apportent des éléments faussant cet équilibre.

1 - L'étalement urbain : un bilan souvent positif à court terme.

C'est presque noter une évidence que de constater que le montage d'opérations immobilières périphériques sont moins coûteuses que des opérations de renouvellement urbain. Le foncier y est peu cher et les marchés solvables. Il est plus rare de dire que les opérations denses de centre-ville se montent assez aisément bien que le foncier y soit cher, mais ce foncier est compensé par un niveau de marché attractif. En revanche les vraies opérations de renouvellement urbain ont un

foncier cher (valeur d'usage encore élevée, dépollution, remembrement et libération du foncier, ...) pour des recettes faibles dans des environnements peu attractifs, dont les habitants et les entreprises les plus dynamiques partent dans les centres ou les périphéries. Cette difficulté de montage d'opération de reconquête contribue aussi à la dédensification. Le tableau sommaire ci-joint présente suivant ces trois types de quartiers les bilans promoteur et aménageur :

	central valorisé	péricentral en déclin	périphérique
<i>recettes</i>			
logement	F3 de 60 m ²	F3 de 65 m ²	F4 de 70 m ²
prix au m ² (marché)	12 000 F/m ²	8 000 F/m ²	9 000 F/m ²
prix logement	720 000 F	520 000 F	630 000 F
<i>dépenses</i>			
prix sol au m ²	5 000 F/m ²	1 500 F/m ²	300 F/m ²
COS	2,5	1,5	0,2
surface au sol / log	24 m ²	43,33 m ²	350 m ²
prix foncier par log	120 000 F	65 000 F	105 000 F
coût construction	390 000 F	425 000 F	390 000 F
Coût foncier + const	510 000 F	495 000 F	495 000 F
Bilan constructeur (au log)	+ 210 000 F	- 65 000 F	+ 187 500 F
bilan const. au m ² de sol	+ 8 750 F/m ²	- 2 000 F/m ²	+ 536 F/m ²
m ² sol non aménagé	8750 F/m ²	1 000 F/m ²	50 F/m ²
bilan aménageur	0 F/m²	+ 500 F/m²	+ 250 F/m²
conclusion	l'aménageur n'a pas à réaliser d'équipements, pratiquement, c'est un constructeur.	bilan impossible sans aides publiques et sans des solidarités lourdes	possible si terrain faiblement aménagé
	Opération possible et souvent excédentaire, bien acceptée par les élus et la population	Opération impossible sauf si renversement lourd des pratiques et des procédures	Opération assez facile et bien acceptées

Les coûts de gestion mesurés par les budgets des collectivités locales révèlent aussi les mêmes tendances. La périphérie est moins coûteuse. La fiscalité qui s'applique aux premiers arrivant est celle des communes rurales, assez faible. En s'affranchissant comme le note J.Comby de la prise en charge de certains équipements, en transférant certaines fonctions sur le budget des particuliers (leur jardin est l'espace vert, la piscine leur piscine, leur salle à manger la salle de cinéma et parfois la crèche, la décoration et le bricolage sont les loisirs, l'école est souvent privée...) les coûts paraissent moindre. Les premiers occupants de ces périphéries étant « riches », ils peuvent assez facilement se payer ces substituts d'équipement et s'en satisfont bien. Il faut aussi noter que ces banlieues nouvelles s'affranchissent des charges de la solidarité et du renouvellement urbain ; le renouvellement qu'ils effectuent par par la transformation campagneville est au moment de la création un jeu gagnant tant pour le loti que pour l'agriculteur. Les municipalités de satisfont aussi bien de cette arrivée de population que reemplit les écoles et apportent des taxes locales, tout en payant bien le foncier aux ancien agriculteurs ou à leur familles. (cf.une étude de Marc Wiel sue les motivations des maires périphériques du pays Brestois)

Je crois qu'il ne faut pas débattre sur le coût de ces nouveaux quartiers, ni de la satisfaction qu'ils apportent à leurs habitants et aux municipalités qui les accueillent, le résultat est entendu, tout va bien au début. La difficulté de la suite sera justement cette pression renforcée par un slogan du moment qui consiste à dire que « j'ai le droit de faire ce que je veux chez moi » et que ces principes sont développés dans la soi-disant « autonomie communale ». Sauf que là, la suite se passe ailleurs et plus tard !

2 - Les coûts induits long terme et les coûts globaux des extensions peu denses.

Quelques années plus tard, on constate que les impôts locaux ont augmenté. Une observation faite sur 15 ans dans ce type de communes sur la grande banlieue de Lille montre que les taux d'imposition sont passés d'environ 7 à 15 % au fur et à mesure de l'évolution de la commune. Les derniers habitants arrivés payent pour les premiers dont certains ne sont déjà plus là.

Les maisons au bout de quelques années sont devenues « d'occasion » avec des occupants plus modestes nécessitant des équipements collectifs. Ils ont besoin de voiries, de transports, et parfois d'aide sociale. Si la création de ces services avaient été imputés aux premiers habitants ceux-ci n'auraient peut-être pas choisi ce type d'habitat.

La ville préexistante doit toujours fournir les mêmes services à l'ensemble de l'agglomération, mais elle a perdu ses populations et ses entreprises les plus solvables. Sa situation fiscale devient très tendue, d'autant plus que ses nouvelles populations sont plus pauvres, ses bâtiments sont plus anciens et nécessitent des interventions de renouvellement. Les extensions périphériques prennent la « matière » qui aurait été nécessaire pour le renouvellement urbain.

Les évolutions qui conduisent à la création d'extensions périphériques conduisent aussi à un morcellement de la ville. Ainsi, outre les développements périphériques, certains quartiers centraux dérivent vers « l'excellence » avec des prix fonciers très élevés, d'autres vers le « déclin » en ne regroupant plus que les habitants et les entreprises qui ne peuvent aller ailleurs. Rappelons que les « surcharges foncières » financées par l'Etat, pour implanter des logements HLM dans ces quartiers est de l'ordre de 11 Milliards de francs par an soit l'équivalent de l'aide à la construction proprement dit de logements HLM. L'ensemble de ce scénario est coûteux soit du fait de la difficulté d'implanter en centres valorisés des équipements et logements sociaux (financés sur budgets publics et non sur les revenus de ceux qui se regroupent dans ces territoires) ou encore pour aménager, ou simplement endiguer les dérives, des quartiers en déclin, ce que l'on peut appeler la « Politique de la Ville ». Ces « surcoûts » doivent être intégrés aux mécanismes qui créent les extensions périphériques peu dense qui leur sont corrélatives. Les habitants des extensions fuient à la fois les quartiers centraux où le foncier est trop cher et les quartiers en déclin où les modes de vie, le paysage deviennent progressivement invivables au fur et à mesure de leur ghettoïsation. En sortant de la ville dense ces habitants rencontrent du foncier très peu cher et en profitent pour étendre leur habitat. Ils font cela d'autant plus qu'ils le font sans contraintes ou presque.

Ce que l'on va constater ci-après, c'est que les acteurs qui vont financer ces externalités ou payer la facture plus tard sont passifs. Ils ne participent pas à la décision de création de ces nouveaux quartiers ou leur modalité d'intervention font qu'ils constatent l'apparition de ces quartiers puis apportent leurs aides à ces « coups partis ». Parfois encore, ils apportent des aides sectorielles, sans contrainte de localisation (c'est le mode de financement « républicain » : auquel tout le monde a droit), intervenant aveuglément de façon négative par rapport au sujet évoqué.

3 - En quoi beaucoup de pratiques administratives faussent le débat ?

L'induction fait par les pouvoirs publics vers ces types d'habitat est important, alors que les mêmes pouvoirs publics affirment par ailleurs souhaiter au moins maîtriser ces étalements urbains peu denses. Listons en quoi ces pouvoirs publics interviennent :

- notons en premier lieu une **acceptation passive par les documents d'urbanisme**. Ceux-ci contrôlent la surdensité, jamais la sous-densité. Ils le font d'ailleurs d'une façon étonnante puisqu'ils entendent mesurer des capacités d'accueil, ce qui suppose de faire l'hypothèse de densité sur les surfaces ouvertes à l'urbanisation, mais, si ces surfaces sont sous-occupées, la seule réponse est la révision du document et l'ouverture de nouvelles zones. On retrouve ci-après toujours le principe de documents ou de financements adaptés à des périodes de croissance (où le risque de sous-occupation est faible), mais pas à la période de stabilisation et d'éclatement de la ville. Les nouvelles lois n'ont pas remis en cause cette tendance. Les consignes données aux services de l'Etat qui suivent ces documents sont aussi très faibles et ambiguës : « fournir des informations aux collectivités locales susceptibles de maîtriser la croissance urbaine ». Il était tacitement reconnu par le code l'indépendance des collectivités locales qui faisait que les communes périphériques pouvaient choisir d'ouvrir des terrains naturels à l'urbanisation et de les sous-densifier sans en rendre compte à l'agglomération dont, de fait, elles étendaient le périmètre et implicitement imposait des contraintes ; La loi SRU apporte là un progrès notable mais en le gérant étrangement puisque seulement le droit à l'ouverture d'une zone nouvelle est prévu ; les négociations pour la prise en charge financières des conséquences de cette ouverture sont masquées. Faut-il admettre que « ça » se passera dans le Projet de Développement Durable dont le contenu fait l'objet d'un flou très grand ?

Ces hésitations rendent bien compte d'un débat central du thème du coût de la périurbanisation : la charge de l'urbanité (équipements, transports, espaces publics, renouvellement urbain par le centre ou la périphérie). Jusqu'à présent la partie centrale recueillait à la fois les charges et les bénéfices en terme de taxes professionnelles. Aujourd'hui avec le départ vers la périphérie des habitants et des entreprises les plus solvables, on constate que les plus riches sont aussi ceux qui ont le moins de charge. Tous les cas sont des équilibres particuliers, mais ce débat devient partout incontournable. Les lois récentes n'abordent pas clairement ce sujet.

- on peut aussi ainsi noter la **faiblesse des mécanismes de péréquations entre territoires**. Ces mécanismes sont de la responsabilité de l'Etat. Les modes de calcul de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) et de la DSU (Dotation Sociale de Solidarité) sont normalement de nature à corriger les inégalités fiscales locales. Elles restent très faibles, alors même que la fiscalité locale prend une part prépondérante dans les fiscalités (environ 2/3 de impôt sur le revenu en montant, mais impôts qui touche toutes les catégories de population et particulièrement les plus modestes qui habitent un parc récent en milieu urbain dense). Les mécanismes à venir de TPU (Taxe Professionnelle Unique d'agglomération) sont certainement un progrès sous réserve que cet impôt très français subsiste dans le cadre européen. On peut être aussi étonné que la Loi qui s'intitule Solidarité et Renouvellement Urbain soit muette sur le thème qui constitue son titre car on n'y voit pas de mécanismes de solidarité au profit de ceux qui s'engageraient dans des opérations de renouvellement des quartiers en déclin ; la richesse reste bien à ceux qui ne font rien soit en maintenant les beaux quartiers centraux soit en réalisant des quartiers périphériques homogènes.

Poursuivons surtout avec des mécanismes économiques dans lesquels, sous prétexte de « bonne » action sectorielle, les services de l'Etat financent de façon telle que ce financement fausse

l'équilibre économique entre les zones dense et les extension et conduit finalement à financer la dédensification :

- d'abord, globalement, au niveau des **prix nationaux de l'énergie**. Les études de l'INRETS (J.P Orfeuill ou C.Gallez) montrent bien que les distances journalières parcourues en voiture par les périurbains sont de trois à 5 fois plus longues que pour les centraux, y compris pour les centraux qui ont le même niveau de vie que ces périurbains (en effet il serait anormal de comparer des groupes sociaux différents, ce qui est souvent fait, ici la variable explicative est bien la distance aux centralités). Ce prix de l'essence et du diesel diminue continûment à francs courants depuis les années 60. De plus, il n'intègre que très incomplètement les coûts externes produits. Lors des augmentations (à francs constant) de l'essence, tous les médias insistent sur le niveau élevé des taxes étatiques s'ajoutant au coût de production. Le prix de l'eau est pourtant, par exemple bien semblable puisqu'il intègre le coût de son retraitement après usage. On peut donc intégrer dans le coût des tissus périphériques le vrai coût du transport en véhicule individuel, « valeur réelle » intégrant mieux les coûts externes qui serait de l'ordre de 15F/litre (pollutions, sécurité, infrastructures, coupures, fatigue,...). C'est un choix public qui guiderait les usagers vers d'autres choix de localisation. Et contrairement à ce que disent certains, ce ne sont pas les plus modestes qui seraient pénalisés : ils n'habitent pas dans ces quartiers, ils n'ont souvent pas de voiture, et ne font pas ces « autres déplacements » qui eux seraient touchés par cette mesure. Introduire un coût de l'énergie « normal » ferait apparaître un surcoût pour les tissus peu denses et les freineraient.

- Un deuxième paramètre est **l'ensemble des mécanismes d'aide au logement**. Par exemple le prêt à taux zéro en aidant des logements, sans contrainte de localisation et de densité a pour effet, sur les villes contemporaines françaises de fausser le coût réel des opérations correspondantes et d'attirer artificiellement des familles sur des sites peu denses. Le PLA a aussi le même effet de façon plus détournée. Par son financement et par le financement de la surcharge foncière sans réelle sélectivité d'implantation, il homogénéifie les tissus urbains qui ne deviennent que, ou surtout PLA ou pas du tout, ou presque pas du tout (la SRU prévoit une lente montée vers 20 % de HLM, avec des échappatoires, mais aucun plafond). Cette spécialisation conduit vers une dédensification car les autres « produits » logement fuient des sites trop marqués. Des familles qui pourraient trouver dans ces quartiers denses des logements s'endettent pour loger dans les extensions périphériques laissant là des logements et des terrains vides ou en friche. C'est un surcoût individuel et collectif important. Les règles d'accession ou de location promues par les structures publiques qui ne conditionnent l'accès au logement que par rapport aux revenus, sans prendre en charge les postes transport et fiscalité par exemple, sont de nature à attirer, à budget égal vers la périphérie.

A ce propos, il faut bien noter toute la philosophie du social qui transparait à travers ces financements. En évacuant le prix du foncier (qui pourrait assez normalement être pris en charge par les collectivités locales qui elles-mêmes à travers leur fiscalité bénéficient d'un foncier cher) le logement social a été assez naturellement conduit soit vers les espaces urbains vétustes, soit vers certains sites périphériques. Dans les deux cas ces implantations monofonctionnelles se font avec une faible densité.

- Une autre façon de « subventionner » insidieusement les extensions périphériques est le **mode de décision de financement des infrastructures, des transports, des lycées, ...** Les études de justification des financements publics se contentent de constater la présence d'habitants et de leur offrir un gain de temps en desserte. Ce détournement de l'égalité républicaine, ne tient pas compte du fait que ces habitants se sont volontairement installés en périphérie, en particulier pour ne pas contribuer au coûts de la ville. Il est alors assez paradoxal que la collectivité leur finance un service sans se soucier du mode d'implantation qu'ils ont volontairement choisi, contre les souhaits de cette communauté et sans que l'on songe à leur faire financer les infrastructures qu'ils ont engendré. Les populations plus modestes qui se sont implantées en ZAC (Zones d'Aménagement Concerté), souvent plus denses et comportant un fort pourcentage de logement sociaux, ont eux participé totalement aux équipements dont ils bénéficiaient (article L.331 du Code de l'Urbanisme).

- Il est aussi intéressant de s'intéresser à l'aspect patrimonial des extensions peu denses. Constituent-elles de formes urbaines durables qui conserveront une valeur au delà de leur durée d'amortissement ? n'est-ce pas une question essentielle que nous posent aujourd'hui les grands ensembles et les tissus pavillonnaires de l'entre deux guerres. Les premiers ont connu une obsolescence rapide, parfois plus rapide que leur amortissement (20 à 32 ans), les autres au contraire constituent un patrimoine urbain. Ce type de coût de la ville est rarement comptabilisé, il est pourtant essentiel et représente des masses financières considérables. Dans ces deux cas la valeur patrimoniale ne doit pas tellement être recherchée dans le bâti lui-même (même si une littérature diabolise ces grands ensembles, alors qu'ils ont été en leur temps un signe de progrès) mais dans l'évolution des modes de vie quelques décennies plus tard. Les ensembles pavillonnaires se retrouvant aujourd'hui en position quasi centrale, alors que les grands ensembles souffrent d'un mode de peuplement que notre société secrète). Pour ce qui est des extensions périphériques, on peut pronostiquer que nos villes devraient se stabiliser en surface et en populations ; ces ensembles resteraient alors en grande périphérie. Le coût de l'énergie augmentant, des logements seront très coûteux en transport alors qu'ils deviendront vieillissant en prestation. Seront-ils alors désertés ? Les français vieillissent. Après quelques années pendant lesquelles les papyboomer seront très mobiles et très bricoleurs on peut penser que dans 30 ans ils rechercheront des logements plus centraux. Mode de vie non durable vieillissement et taille des ménages. L'investissement urbain que représente la constitution de ces quartier deviendrait alors aussi inutile que l'on été les investissements trop rapide des grands ensembles, avec une difficulté encore plus grande de réhabiliter des formes d'habitat plus dispersées. Il a aura là une perte financière considérable pour la société à rapprocher de ce que pourraient être inversement l'intérêt de constituer aujourd'hui des formes urbaines plus centrales et plus denses qui prendraient de la valeur en vieillissant.

4 - Peut-on envisager d'autres scénarios ?

La difficulté des approches critiques ci-dessus est que la proposition inverse est difficile à établir. Elle consisterait à partir du résultat : on limiterait drastiquement les extensions périphériques et

on réaliserait une offre attractive de renouvellement urbain dans les quartiers aujourd'hui dégradés.

Autant le premier scénario est techniquement et politiquement facile, même s'il conduit après coup de développer un discours larmoyant sur les trois types de quartiers générés et les coupures entre eux. L'Etat, les régions et souvent l'Europe se laissent faire pour atténuer les effets que la construction locale a institué. Le scénario inverse supposerait d'anticiper en finançant par exemple ce renouvellement en posant qu'ainsi on ferait des économies sur les dépenses à venir sur le périurbain. Pour cela, il faudrait que ces acteurs « globaux » se mêlent plus aux projets en cours de construction. Les acteurs « locaux » l'accepteraient-ils ? Les habitants ? Ceux-ci sont très sensibles aux arguments de court terme et devraient faire un effort considérable pour comprendre que des scénarios réalistes aujourd'hui les conduisent à des solutions intolérables demain. C'est l'enjeu du « développement durable ».

Quels sont les acteurs qui peuvent porter ce discours et comment le feraient-ils, avec quels types d'arguments ? on peut rapidement ici faire trois propositions :

1 - Il faut absolument mieux **maîtriser ce rapport entre les économies de demain et les dépenses par anticipation d'aujourd'hui** ? Des recherches, études et simulations sont à faire. Aujourd'hui la recherche est très absente de ce champ. Elle est souvent cantonnée dans l'observation socio-politique plus que dans l'élaboration expérimentale d'outils techniques. Par exemple, il est évident que toute mesure visant à limiter l'extension urbaine conduira à une augmentation des prix du foncier disponible ; ce qui renvoie le problème à la prise en charge de ces prix. Qui ? Suivant quels mécanismes ? Est-ce que ce surcoût est compensé par une économie ? Qui la fait ? Avec quelle fiabilité ? Quand ?

2 - Les **acteurs globaux doivent pouvoir descendre dans le contenu des projets** pour y inscrire leurs préoccupations. Le passé hégémonique de ces acteurs fait qu'en contre coup aujourd'hui ils se taisent. On entend les acteurs d'Etat répéter : « Nous finançons des projets locaux » et les acteurs locaux dire : « nous acceptons l'argent de l'Etat qui nous l'apporte sur des projets que nous aurions réalisé de toute façon ». Ce petit jeu ne dure pas longtemps, légitimement cet argent serait ainsi mieux utilisé en étant rapidement décentralisé. Mais au contraire si les acteurs globaux avaient effectivement un projet sur ces territoires, à leur échelle, ils pourraient le faire valoir dans un débat constructif avec les territoires plus petits.

3 - la méthode d'intervention doit être une association entre **un dialogue « régalien » et un dialogue « contractuel »**. Comprendons par là que les partenaires locaux et globaux doivent élaborer ensemble un projet politique, socio-économique partagé comprenant en particulier un partage des charges urbaines (et pas simplement un document d'urbanisme montrant les constructibilités). Ce projet doit se traduire par des documents partenariaux formalisés avec des annexes portant sur le droit des sols, d'autres sur les financements de réalisations, ...). On peut craindre aujourd'hui qu'un tel message porté par des lois trop indépendantes, propre à chaque ministère ne permette pas vraiment cette approche intégrée. En particulier peut-on admettre que l'on parle de lutte contre l'étalement urbain et contre la ségrégation sociale sans que les financements du logement, qui a un rôle considérable sur le foncier et la fiscalité locale, reste un financement national normalisé, sans lien avec les territoires et indépendant des stratégies urbaines ? Le dialogue contractuel se fera avec une double exigence de participation financière et de résultat avec évaluation. C'est un renversement profond des pratiques administrative.

La réalité décrite ci-dessus l'impose. L'Europe et un nombre croissant d'acteurs locaux sont déjà convaincus du caractère irréversible de ces méthodes.

**

L'examen du coût de l'extension urbaine montre que c'est une forme d'urbanisation coûteuse. Ce coût ne peut pas être dissocié du coût de l'ensemble du système urbain qui aujourd'hui dérive en se fractionnant à l'intérieur et en s'étalant. Chacune de ces tendances étant également coûteuse. Mais ce système s'impose car il se réalise au fil de l'eau. Les acteurs qui en payent les conséquences sont aujourd'hui muets et passifs (même si ce sont au bout du compte les mêmes habitants et entreprises qui en payent les conséquences). Ils ne peuvent que se réveiller et imposer un dialogue et une négociation avec les acteurs du court terme et de la proximité. Mais ceci n'est pas simple. Un effort conceptuel est à faire ; il faut créer de nouveaux outils, contourner les illusions de renouvellement des pratiques qui apparaissent et inventer certains mécanismes tels que la prise en charge aujourd'hui, à froid, de dépenses qui conduiraient à faire des économies demain.

Illustrations :

La relativité de la fiscalité et la disparité des territoires :

Prix par an, pour un couple avec deux enfants (en francs) :

(source : Le particulier)

communes	population	TH (com et group)	eau (pour 120 m3)	transports	total
Reims	187 000	2 300	2 110	4 190	8 600
Calais	77 000	2 180	1 930	4 550	8 660
Amiens	136 000	2 890	2 130	4 400	9 420
Nanterre	84 000	1 350	2 300	6 670	10 320
Saint-Denis	86 000	1 670	2 390	6 670	10 730
Besançon	117 000	3450	1 890	5 470	10 810
Boulogne-B	106 000	1960	2 280	6 670	10 910
Toulouse	391 000	2 430	1 850	7 160	11 440
Vitry s/s	78 000	2 450	2 370	6 670	11 490
Avignon	86 000	3 510	3 060	5 160	11 730
Orléans	113 000	3 220	1 870	6 890	11 980
Lyon	445 000	2 580	2 150	7 690	12 420
Créteil	82 000	3 200	2 320	6 670	12 190
Lille	182 000	3 850	2 150	6 670	12 670
Nice	341 000	3 100	2 010	7 590	12 700

Comment les plus riches s'enrichissent et les écart se creusent particulièrement là où il serait nécessaire de faire du renouvellement et de contrôler les extensions :

Richesse fiscale des communes de la Région Ile de France : écarts et évolution

(Le potentiel fiscal est la recette fiscale si les taux locaux étaient égaux aux taux moyens nationaux.)

Département	années	moyenne	écart-type	coeff de variation
92	1985	2446	1315	0,54
	1993	4428	2351	0,53
93	1985	1515	485	0,35
	1993	2342	665	0,28
94	1985	1564	1344	0,86
	1993	2493	2050	0,82
77	1985	1044	1195	1,15
	1993	1794	1144	0,64
78	1985	1579	919	0,58
	1993	2626	1292	0,48
91	1985	1349	878	0,65
	1993	2430	1310	0,54
95	1985	1162	799	0,69
	1993	1939	902	0,47

source : atlas fiscal du bassin parisien et de l'île de France DREIF mars 1996

Même si ce tableau montre quelques écarts qui se resserrent, il faut aussi constater, en le rapprochant du précédent, que, à la fois, certains territoires sont ceux où la pression fiscale qui pèse sur les ménages est maximale et que la richesse fiscale des communes est moindre. On constatera que ces territoires sont aussi ceux qui nous intéressent le plus ici, c'est à dire ceux qui nécessitent un fort renouvellement urbain et ceux qui supportent les développements périphériques. Cela veut dire que structurellement, du fait de la fiscalité ponctionnée et redistribuée, ces territoires ne peuvent pas contribuer au renouvellement et au resserrement des agglomérations.

Annexe 2 :

article paru dans études foncières :

Acquisitions foncières publiques préalables et faisabilité des opérations de renouvellement urbain

La poursuite de l'urbanisation est nécessaire, même si globalement la population est constante. Ce phénomène peut être appelé dans son ensemble « renouvellement urbain ». Cependant, ce phénomène n'est pas forcément ponctuellement uniquement du renouvellement urbain, au sens du remplacement d'un immeuble par un autre, il est souvent réalisé par des opérations plus amples.

De façon assez évidente, le renouvellement se réalise avec des « produits » (logements ou immeubles d'activité) neufs. Or, ceux-ci répondent dans leur majorité aux marchés immobiliers du moment (à part environ 20 % de logements administrés dits « sociaux », mais qui de plus en plus doivent accompagner le reste de la construction, donc les marchés solvables).

Ces marchés solvables neufs aujourd'hui se localisent dans deux segments correspondants à deux types de site. D'une part, les quartiers résidentiels anciens où le marché est à un niveau suffisant pour couvrir la démolition, le relogement et la reconstruction ; d'autre part, un marché de maisons individuelles en périphérie. Ces tendances des marchés sont facilitées par les conditions d'aménagement sur ces sites. En site urbain existant, les coûts d'aménagement sont très réduits, l'urbanisation se réalisant autour des équipements existants, souvent suffisants du fait d'une certaine dédensification. La fiscalité actuelle en fait prendre la gestion et le renouvellement par l'ensemble de la population du quartier et pas uniquement par la construction neuve ponctuelle.

En périphérie, tous les paramètres d'aménagement sont favorables : achat du terrain à un prix quasiment agricole, un cadre de vie « naturel » fortement valorisé par la demande, une faible demande d'équipements pour des ménages très motorisés, (au moins au moment de la constitution de l'urbanisation), une fiscalité qui n'attribue pas aux « lotis » le coût des aménagements ultérieurs engendrés par les implantations, une inertie dans les pratiques administratives des départements, Région, Etat qui apporte systématiquement à ce type d'urbanisation les grosses infrastructures et grands équipements qu'ils génèrent.

Inversement, les quartiers existants pas valorisés ne trouvent pas les matériaux de leur renouvellement dans les « produits » demandés. Cette situation ne permet pas leur renouvellement et au contraire accroît leur faible attractivité. Il se crée des « poches » de déclin.

Ces mécanismes sont globalement préjudiciables, mais on n'entrevoit pas actuellement de mécanisme de régulation.

L'étalement urbain et la ségrégation sociale ainsi engendrées s'appuient fortement sur un pouvoir urbain fondé depuis la décentralisation de 1982 sur la Commune. En effet, pris à l'échelle communale, le projet d'extension périphérique ou le « projet urbain » central sont des développements de « qualité » voulus par la communauté communale.

La ségrégation sociale induite n'est pas non plus pour déplaire. En revanche, les communes et quartiers à faible marché ou sans marché n'ont pas les moyens d'un développement qu'elles pourraient souhaiter (pas toujours, car ce développement peut parfois apparaître comme « spéculatif » et troubler la vie locale).

Pourtant, réaliser le renouvellement urbain dans ces quartiers est essentiel. Important pour eux-mêmes, pour qu'ils vivent sans mourir à petits feux ; important car ils sont souvent directement ou indirectement un substitut à l'étalement urbain (les études montrent que près de la moitié des

ménages ne s'implantent pas en périphérie par choix, mais par défaut, et, ne parlons pas du devenir à terme de ces maisons lorsque les populations vieilliront) ; ils permettraient ainsi une vraie diversité sociale, la demande solvable des beaux quartiers n'étant pas forcément une demande pour des « ghettos » de riches.

Suite à une certaine mode de concept du « renouvellement urbain », dont on a vu peu d'applications, et beaucoup d'études, les aménageurs ont montré la quasi-impossibilité de réaliser ces quartiers sans une importante aide publique dans le cadre des procédures d'aménagement classique du type ZAC (opérations au périmètre limité, ayant un horizon de temps limité x 3 à 10 ans sur lesquels un bilan financier est établi).

Dans les secteurs dégradés, de nombreux experts estiment qu'il faut apporter environ 1000 F (environ 150 euros) par mètre carré construit d'argent extérieur pour équilibrer l'opération.

Cela fait environ 100 000 F (15000 euros) par logement. En comparaison le logement social H.L.M nécessite entre 60 000 F et 150 000 F par logement d'argent public, mais cette aide ne s'impute qu'à environ 20 % du parc, ce qui revient à 12 à 30 000 F par logement en moyenne. On est dans des ordres de grandeur environ 10 fois supérieurs. Il faut remarquer que ce besoin de financement est limité dans le temps. On considère en général qu'une opération de renouvellement sur site difficile permet au bout d'une dizaine d'années un retour des marchés immobiliers. Au delà, cette aide devient inutile.

La seule affirmation d'un besoin de financement extérieur ne permet pas de progresser et de fait semble condamner ces opérations, d'autant plus que ces opérations se situent souvent dans des communes dont la fiscalité est elle aussi en récession.

Il faut absolument gérer ce paradoxe ou sinon renoncer à afficher des opérations de renouvellement urbain.

Détaillons donc l'origine possible des fonds nécessaires.

On peut rapprocher le surcoût de ces opérations de renouvellement des économies à faire par rapport à des opérations réalisées en périphérie.

Certains montrent que les deux montants sont équivalents. Admettons le, mais remarquons que c'est la mise en œuvre opérationnelle de ce rapprochement des montants qui est difficile dans le contexte actuel. En effet ce ne sont pas les mêmes institutions auxquelles ces sommes correspondent à des recettes ou des dépenses, et celles-ci n'arrivent pas dans le temps au même moment. Il y a même des incertitudes sur le retour de ces investissements dont les aléas ne sont pas gérés par les mêmes personnes. Les cadres actuels de l'Aménagement permettent ainsi très mal de prendre en charge globalement ces recettes et ces dépenses et à les rapprocher.

D'abord, il faut noter le contexte général. Le marché est marqué par la solvabilité des ménages. On constate que pour ceux-ci la somme des coûts du logement et du transport quotidien est une constante. Le faible coût actuel de l'énergie, qui ne saurait perdurer à l'horizon de l'existence des urbanisations considérées (le bâti urbain a une « espérance de vie » de l'ordre de 200 ans), privilégie un habitat engendrant d'importants déplacements, donc la périphérie. Ceci sans compter qu'aujourd'hui les différentes institutions publiques apportent généreusement, souvent rapidement aux opérations périphériques gratuitement les grandes infrastructures et équipements qu'elles induisent.

Évalués sur la durée, les bilans s'inverseraient.

Les opérations en zone péricentrales dégradées imposent un investissement préalable à la construction, alors que les opérations périphériques démarrent en général avec peu d'équipements (les ménages sont souvent très motorisés), les coûts apparaissent progressivement, lors des dix années suivantes, avec le vieillissement du bâti, l'occupation par des populations aux moindres revenus et plus exigeantes. C'est alors que les dépenses publiques surgiront.

Les dépenses précèdent donc d'une dizaine d'années les recettes, on aurait donc du mal à les prendre en compte dans un bilan classique. Ce sont aussi des recettes et des dépenses à priori imputables à des collectivités différentes. Les dépenses sont affectables à la commune centrale, les recettes (par différé des dépenses) sont pour la commune périphérique, (et surtout pour les municipalités suivantes; la municipalité qui prend la décision d'ouvrir des terrains à des lotissements bénéficie plutôt de recettes fiscales du fait des nouveaux habitants plutôt solvables !). Il vient rapidement à l'esprit l'idée que le rapprochement entre les recettes et les dépenses pourraient être rapprochées au niveau des agglomérations (intercommunalités). Aucun mécanisme de solidarité n'est prévu pour cela, et au mieux ceux-ci reposent sur la bonne volonté des uns et des autres (compétence aménagement à l'intercommunalité, financement des opérations centrales par la fiscalité communautaire...). On ne peut qu'espérer qu'une loi portant sur la solidarité et le renouvellement urbain aborde enfin ce sujet pour en donner un cadre.

Le sujet est rendu complexe par l'écart du temps et les aléas du retour sur les investissements !.

La durée est telle, avec les taux d'intérêts de l'argent positifs actuels, qu'il est difficile de rapprocher des équilibres économiques au delà de cinq ans (un écart de taux d'intérêt de 0,3% correspond sur dix ans à un écart de montant du capital de 40 %). Ce ne sont aussi pas les mêmes équipes municipales ou communautaires qui se rencontreraient (mandats de six ans).

Sur un plan pratique, il faut imaginer une aide communautaire au temps 1, elle rend théoriquement l'opération possible, mais si c'est la commune centrale qui est la seul juge de la faisabilité de l'opération, elle aura d'abord le souci de la qualité de « son » opération et bien sûr de l'allègement de « sa » propre participation à l'opération. On voit bien que l'on est là dans un champ de débat préalable à des contractualisations complexes portant sur des temps très longs.

En fait, les quelques cas réussis du montage de ce type (Gerland à Lyon, Meurthe Canal à Nancy, Massy Centre, Paris Bercy) montrent qu'il ne faut pas se référer à un bilan totalement comptable (comme dans le cas des ZAC), les temps de retour sont trop longs et les aléas, qui doivent cependant être bordés, ne peuvent l'être arithmétiquement.

C'est là qu'intervient une autre notion, que l'on peut considérer comme un apport essentiel : la valorisation : c'est à dire : la prise en charge au moins partielle du coût du renouvellement urbain par la valorisation foncière, ce qui renvoie à la nécessité d'acquisitions foncières publiques préalables.

Le principe est simple, l'application complexe et surtout la prise en compte formelle du résultat très difficile.

Partons du constat que les quartiers considérés étant sans marché, des acquisitions publiques foncières et immobilières sont possibles en bénéficiant de cette situation. Ceci suppose un minimum de technicité (Agences foncières actives).

On constate malheureusement que les acquisitions conduites par les structures publiques savent rarement bénéficier de cette absence ou faiblesse des marchés.

Tous les paramètres de la valorisation (ouverture des documents d'urbanisme à la constructibilité, mise en place d'équipements et d'aménités, conduite de l'opération,...) sont entre les mains de structures publiques.

On a pris l'hypothèse d'un retour des marchés immobiliers sur une période de dix ans. Il y a donc l'espérance d'une remise de ces terrains sur le marché avec une « plus value » correspondant à cette valorisation.

On constate aussi que les collectivités publiques répugnent à croire à cette valorisation (que certains appellent même « spéculation » afin de les dénigrer) alors que c'est justement le but poursuivi, un retour à la normalité.

Les écarts peuvent alors être considérables (de 1 à 3 en général, de 1 à 10 parfois).

Une appréciation rapide, à vérifier plus précisément et sur les sites singuliers, montrerait qu'environ la moitié du surcoût d'aménagement en sites centraux pourrait être « récupéré » par une économie à terme sur les « surcroûts » liés à l'étalement urbain et l'autre moitié par une valorisation des acquisitions foncières préalables.

Rajoutons que si les structures chargées de ces acquisitions foncières conduisent aussi, parallèlement, des acquisitions en périphérie, elles peuvent également limiter certains débordements périphériques, conduire des opérations périphériques adaptées (denses et peu coûteuses en fonctionnement public) et assurer certaines péréquations et échanges.

Conclusion :

Les acquisitions publiques foncières préalables sont donc très nécessaires, dans la plupart des cas (expertise à confirmer), elles sont financièrement équilibrées. En revanche, leur mise en œuvre est difficile. Techniquement, car il faut disposer d'une structure qui conduirait ces acquisitions principalement dans l'existant, parcelle par parcelle, en négociant les prix. Et surtout, politiquement, car il faut anticiper des dépenses (pour faire ultérieurement des économies dont l'équipe suivante bénéficiera), déranger certains propriétaires fonciers (qui sont aussi des électeurs, alors que les futurs acquéreurs, le marché, est très muet et n'exprime pas de demande d'aménagement préalable, il ne juge que sur un produit fini, au moment de l'achat), prendre les risques d'opérations, certes susceptibles d'être positives, mais dont le bilan comptable précis ne peut pas être écrit à l'avance.

Face à cette situation, dans laquelle les décideurs locaux sont très exposés, il serait nécessaire que d'autres niveaux de gestion, moins exposés et plus à même de juger globalement les besoins de renouvellement urbain (et plus généralement également de l'extension urbaine, éventuellement de certaines déprises et même du maintien d'un parc ancien ayant un indispensable rôle social), incite les acteurs locaux à s'engager dans ce type d'opérations.

On peut penser à la Région ou à l'Etat. Pour cela, il faudrait que ces instances possèdent des structures d'expertise technique, des méthodologies, des instances de négociation avec les collectivités locales et avec les propriétaires fonciers, des outils financiers possédant la capacité de mettre en œuvre sur de longues périodes ces investissements, tout en ayant des outils de contractualisation pour récupérer à terme la plus-value apparue pour de nouveaux investissements...

Annexe 3 :**Proposition : Inventer le Grand Aménagement (article ADEF)**

La partie précédente a montré qu'une action foncière se construisait. Que l'action publique y était déterminante car les enjeux ne se jouent pas parcelle par parcelle, comme le laisserait croire des politiques de construction mais site par site, d'où l'importance d'une planification stratégique d'agglomération, et opération par opération. C'est pour cela que l'on ne peut pas analyser les pratiques publiques antérieures sans présenter ce que pourraient être d'autres démarches ; Rien n'est inventé ici car c'est déjà la pratique de nombreuses collectivités qui bricolent ces démarches avec les outils existants. C'est aussi ces démarches qui sont observables dans nombre d'autres pays européens.

On voit apparaître une diversité de pratiques couvertes par le terme « aménagement »). Cette diversité ne doit pas se traduire par une confusion par laquelle chacun mettrait ce que bon lui semble sous ce terme. Si l'aménagement est effectivement un enjeu actuel, il serait important de bien définir les termes et les pratiques correspondantes et que celles-ci soit encadrées par un minimum de procédures leur apportant la sécurisation juridique et la fiabilité politique et financière. C'est à cette condition que l'on pourra répondre efficacement aux besoins d'aménagement qui semblent fortement émerger. Les intervenants sur la ville souffrent de ces termes flous ou gigognes qui rendent leurs discours souvent incompréhensibles et inefficaces : « ville, aménagement, projet urbain, habitat ... »

On aimerait montrer ci-après que si les pratiques de l'aménagement se diversifient, ce qui est une bonne chose, cette diversification ne doit pas se réaliser dans n'importe quelle directions. On retiendra surtout deux directions. L'une est l'aménagement classique, celui des ZAC et des lotissements bien défini par le code de l'urbanisme dans son livre troisième « aménagement foncier » ; l'autre correspondant à une demande forte et récurrente apparue tout au long du congrès est un aménagement à plus grande échelle que nous appellerons le « proto-aménagement » ; il est centré sur la refonte de la ville sur la ville ; ses outils restent encore à définir. C'est sur ce dernier que l'on insistera. Si un tel aménagement ressemble beaucoup au premier, les outils nécessaires à sa mise en oeuvre en sont profondément différents.

1 - Rappels sur l'aménagement traditionnel.

Cet aménagement est bien défini par le code de l'urbanisme. Cet un acte intermédiaire entre la planification publique (SD, POS...) et la construction (HLM; promoteurs ...). L'aménageur achète des terrains vierges et revend des terrains aménagés constructibles. Les SEM d'Aménagement (pour la plupart des filiales de la SCET-CDC), les OPAC, les lotisseurs ont illustré cette démarche.

Elle est assez spécifiquement française et intègre comme originalité sa mixité : l'autorité publique locale (l'Etat avant 1981 et la Commune après) définit le programme de construction, un niveau d'équipements correspondant et son implication financière ; une structure plutôt privative assure la réalisation. Cette réalisation repose sur un partenaire bancaire qui apporte la trésorerie nécessaire couvrant la période entre l'achat et la revente des terrains. C'est aussi une démarche commerciale à risque encadrée par un contrat (concession ou convention) qui définit celui ou ceux qui supportent ce risque (budget public ou investissement privé).

« L' Aménagement du Territoire » a commencé à troubler le vocabulaire. mais la différence des pratiques est sans ambiguïté : l'Aménagement du Territoire intervient à grande échelle pour équilibrer surtout économiquement les développements régionaux (DATAR, contrats de plan...).

Depuis quelques années, le mot « aménagement » est aussi utilisé pour tout usage et à toutes échelles : aménager sa cuisine, aménager un carrefour ou un espace public, concevoir un plan-masse illustrant un PAZ de ZAC ou pour une opération de construction de grande taille. Ces pratiques qui sont de l'ordre de la maîtrise d'oeuvre sont importantes et ont autour du concept de « projet urbain » montré l'intérêt de projets mieux dessinés, mieux intégrés physiquement, politiquement et démocratiquement. Cependant, l'usage extensif du terme aménagement a parfois occulté les dimensions procédurales, financières et commerciales du terme tel qu'évoqué ci-dessus. On ne peut cependant pas parler de qualité d'opérations dont le montage ne serait pas techniquement parfait. Ces deux dimensions ne sont pas à opposer ; ceci est encore plus vrai pour le proto-aménagement.

Ces ZAC et éventuellement les démarches de « projet urbain » qui les accompagnent, traditionnellement réalisées sur terrain vierge ou au moins libérés (rénovations urbaines) peuvent être une occasion de réaliser le renouvellement urbain (la ville sur la ville). Le principe de base de ces opérations est l'équilibre d'un bilan sur un périmètre de zone (art L.311-1 du CU). Ceci conduit actuellement à réduire cette démarche aux territoires porteurs d'un marché équilibrant un coût d'équipement, et sur ces territoires, pour réduire encore les risques de l'opération à en limiter l'étendue et le programme et à créer le moins d'équipements possible. Ce sont des opérations plutôt du type dent creuse entre deux immeubles existants valorisés.

On peut même se poser cependant des questions sur les limites de ces interventions. Ces opérations possibles sans aide publique ou avec la seule aide de la commune support (dans la mesure où elle est solvable) vont le plus souvent remplacer les parties les plus anciennes et dégradées des quartiers les plus valorisés en supprimant dans ces quartiers le parc de logements et d'immobilier d'entreprise social de fait accueillant ces populations ou ces entreprises dans en général d'assez bonnes conditions. Ce n'est pas vu du niveau de l'agglomération ou suivant les critères de l'Etat la part de renouvellement urbain prioritaire. Au contraire, ces opérations peuvent renforcer l'écart entre quartier et accentuer la paupérisation des autres quartiers. Ceci laisse de côté les autres sites qui n'auraient pas la capacité de ce renouvellement : absence de marché, problèmes de renouvellement du tissu urbain plus importants, communes insolubles ou faiblement solvables... Or, ce sont peut-être ces sites qui ont le plus besoin d'aménagement et en particulier d'aménagement public ; comment y intervenir, car ce sont des territoires que l'on ne peut pas laisser pour compte.

Ces opérations classiques ne sont donc que faiblement des opérations d'aménagement public, elles ressemblent plus à des opérations de construction réalisables à court terme par des acteurs privés. Certes, elles participent au renouvellement de la ville. A ce titre, elles doivent être observées dans les documents d'urbanisme avec le recul de l'agglomération ou de l'aire urbaine pour juger de leur rôle au sein du parc immobilier total dans le bassin d'emploi ou d'habitat. Elles peuvent être encouragées, mais seulement dans la limite où elles ne participent pas à des démarches d'exclusion.

Dans de nombreuses agglomérations, depuis quelques années, un peu artificiellement, ces opérations se sont réalisées à un rythme proche de celui des besoins de desserrement et de renouvellement des parcs immobiliers (environ 1% du parc par an). Ceci était dû en partie au placements refuge dans l'immobilier de 75 à 92. Mais ce fût au prix d'une cassure sociale forte.

Aujourd'hui, ce rythme n'est pas maintenu, la dérive des quartiers continue et le renouvellement ne se fait même plus quantitativement.

2 - Intervenir sur les sites nécessitant une requalification .

L'analyse des opérations de ZAC ou d'Aménagement classiques montre que de plus en plus cet outil échappe au traitement du renouvellement urbain, dans la mesure où il accompagne une requalification. Ce qui est ou devrait être le cas le plus fréquent. Le recyclage se faisant à partir des quartiers les plus dégradés ou devant changer d'affectation.

Lors de ces dernières années deux phénomènes ont masqué le problème. D'abord, certaines opérations de renouvellement urbain ont été réalisées presque uniquement avec des logements locatifs sur financement public. Certes ces opérations, devenues grands ensembles, ont occupé l'espace et assuré une fonction logement. Elles se localisaient dans des territoires souvent peu valorisés, leur réalisation ne supposait pas a priori de marché, et le temps apportant une certaine usure aux opérations les territoires possèdent 15 à 30 ans après encore moins de qualités attractives. D'autre part, le retournement de conjoncture immobilière des années 1990 a focalisé les difficultés de réalisation d'opérations sur des ZAC situées dans des quartiers que l'on considérera ici comme relativement facile à financer. Ces ZAC se sont « plantées », bien que situées dans des quartiers possédant un marché parce que leur auteurs ont espéré équilibrer un bilan avec des charges foncières spéculatives qui rapidement se sont révélées virtuelles. Un montage plus sage était cependant possible.

Centrons plutôt notre propos sur ces territoires qui faute d'un renouvellement diversifié suffisant se dégradent peu à peu. Pourtant ce sont des territoires possédant souvent des équipements et relativement bien localisés dans une première couronne pas très éloignée des centralités historiques. Les développements périphériques ont créé des obstacles à leur contact avec l'extérieur de la ville. Ils accueillent aussi des équipements et des emplois modernes qui font concurrence avec ceux de ces faubourgs, lesquels ne supportent plus que les infrastructures nuisantes qui les traversent pour aller plus loin. Vieux quartiers, quartiers concurrencés, victimes de nuisances ... le passif est lourd. Une analyse plus fine montre que certains de ces quartiers peuvent revenir dans la vie urbaine (avec le risque même de déraper aussi vers l'excellence ; on peut citer les quartiers de la banlieue ouest parisienne, la Croix-Rousse à Lyon, le centre historique de Toulouse, Lille ou Montpellier...) ; ceci suppose des investissements de requalification publique assez lourds agissant surtout sur l'image de ces quartiers ; une simple intervention sur un petit périmètre ne change rien (importance de l'image, de l'environnement, des écoles...). Inversement, il n'est pas nécessaire de conduire des opérations lourdes sur l'ensemble du territoire, avec des moyens publics pour réaliser ces opérations. Cette stratégie, celle des rénovations publiques urbaines des années 70, trop lourdes et trop rigides, ne sont ni faisables ni très efficaces à terme.

Malgré tous ces mécanismes perturbants, le besoin de proto-aménagement se fait sentir. Il est peu à peu cerné par ceux qui développent l'idée de « refaire la ville sur la ville », par ceux qui voient les limites des interventions curatives du type « politique de la ville » (encore un emploi du mot ville à contresens : c'est une politique monocommunale, alors que tous les spécialistes pensent que la seule façon de conduire ces politiques est une démarche d'agglomération), par ceux qui constatent que les ZAC, même plantées ne se développent plus que dans les quartiers valorisés, par ceux encore qui ont découvert lors du recensement de 1990 (et ce sera certainement confirmé par celui de 99) qu'un écart démographique et social se creuse entre les communes qui construisent encore (toujours ce ratio moyen de 1% du parc) et celles qui ne le font plus, les premières ayant presque toujours paradoxalement un foncier cher et peu de terrains à bâtir.

On constate aussi tous les efforts faits par certains acteurs pour s'engager dans le renouvellement urbain (CDC, CLF, DIV, Communautés Urbaines, SDEC de le CE...). Ils permettent la réalisation à la marge qui bien que difficile peuvent être réalisées avec un effort substantiel. Il ne faudrait pas encore que ces opérations méritantes, mais souvent peu reproductibles, masquent le besoin structurel de renouveler de vastes secteurs de presque toutes les villes.

3 - Comment monter des opérations de proto-aménagement ?

C'est encore un champ à expérimenter. On indiquera ici quelques pistes.

La première est le calibrage de ces opérations. On a vu qu'il n'était pas équivalent de renouveler la ville dans ses parties les plus valorisées (ce qui se fait spontanément) ou dans ses parties les plus dégradées (ce qui se révèle souvent difficile, voire impossible). Il ne faudrait pas non plus que le renouvellement soit soumis à des conjonctures anecdotiques de sites solvables ou de communes riches (ce que l'on peut trouver même sur les sites en déclin). Un diagnostic conduit au niveau du bassin d'emploi ou d'habitat (agglomération ou aire urbaine) doit permettre un calibrage quantitatif et qualitatif du besoin en Aménagement. (A ne pas confondre avec un besoin en logements sociaux, tel que le transforme trop souvent l'Etat en s'arrogeant cette unique compétence, sans voir que le caractère social de l'habitat et la faisabilité de ces opérations dépend plus du contexte urbain que du financement de quelques opérations publiques de construction neuves). **L'agglomération mesurera où il faut accélérer l'aménagement, où il faut le freiner et sur quel type de produits.** Ce diagnostic sera le premier pas de partenariats pour rendre faisables les opérations souhaitables. Un territoire qui ne rentrerait pas dans le « jeu urbain » devrait aussi pouvoir en subir les conséquences. (Aujourd'hui une commune qui ne diversifie pas ses logements ou qui participe à l'extension périphérique débridée, contraire à un projet d'agglomération, peut en général le faire, sans aucune contrainte, ni régaliennne ni financière, au nom de « l'autonomie communale », tout en percevant de l'Etat et des autres collectivités territoriales les aides diverses que par ailleurs elle s'estime en droit d'attendre). L'énoncé de ce principe alourdit à priori les opérations car demain, il faudrait non seulement assurer des financements publics sur les opérations difficiles, mais même accroître cette aide pour prendre en charge les opérations financièrement impossibles bien que souhaitables (M.Chomentowski, consultant, estime à 40 milliards les aides actuelles à ces opérations par les collectivités publiques). Par exemple, on a pu constater sur certains sites que la faisabilité de ZAC reposait sur la non réalisation de logements sociaux qui ne payaient pas suffisamment les charges foncières ; sur d'autres sites au contraire, l'obligation de construire d'autres logements que des PLA remettait en cause les ZAC car il n'y avait plus sur ces sites un marché solvable.

Comment conduire ces opérations ? La taille des secteurs concernés et les aléas des marchés qu'il faudra faire émerger (parce que l'on renonce aux opérations financées qu'avec des moyens publics), font que ces opérations ne peuvent pas être dessinées de façon précise (C'est encore la différence avec la ZAC et le « Projet Urbain »). Elles résultent plutôt de **scénarios stratégiques**. Dans le cadre d'un schéma global, on tentera une première petite opération collant à peu près à l'existant. Si ça marche, par petites inflexions successives, on essaiera des projets plus diversifiés, etc. au gré des réussites de chaque étape. Il y a une réelle difficulté (d'où l'importance d'expérimentation accompagnées de suivis d'évaluations méthodologiques) à élaborer le schéma d'ensemble. Il doit sur la totalité du territoire associer l'existant, le mutable et le futur. Il doit être suffisamment précis pour convaincre les différents acteurs du projet de renouvellement de la ville ; il doit être suffisamment flou pour intégrer tous les aléas de l'expérimentation décrite ci-dessus. Ce sera un projet d'objectifs politiques, une image forte mais pas trop spatialisée (d'où peut-être l'intérêt de micro-opérations publiques pour donner à voir et entraîner les autres opérations), des

principes de contractualisations et de solidarités dans la conduite du projet et éventuellement un document d'urbanisme régaliens codifiant les accords passés et annonçant des phases ultérieures d'ouverture de droits à modifier l'occupation du sol au fur et à mesure des échéances du projet (on mesurera la différence entre un tel document et ceux qui existent aujourd'hui, malgré leur similitude d'écriture ; ceux qui découlent de l'art L.122 du CU modèle 67, sont des images figées à long terme sans que personne ne sache qui doit réaliser et avec qui les perspectives de constructions qui y sont inscrites). La pratique de scénarios stratégiques, courante dans les démarches industrielles est assez étrangère à la pratique administrative par laquelle on réalise ce que l'on a décidé ou on diffère...

Remarquons aussi que le terme de « proto-aménagement » employé ici ne se réfère pas à une grande opération publique (en taille et en grandiloquence de son architecture), bien au contraire. Elle a l'ambition de s'attaquer à des phénomènes de déclin qui agissent sur de grands territoires, en général intercommunaux ; elle doit afficher la volonté publique et faire muter ce territoire dans son ensemble, mais, concrètement, **elle s'appuie sur les forces existantes de ce territoire, y implante sur une longue durée, avec cohérence, des interventions modestes, calibrées : un urbanisme quotidien** par opposition à ces opérations qui implantent des opérations extraordinaires sur des sites considérés comme vierges créent du déclin sur les territoires adjacents. Elle travaille par « effets levier » par lesquels une impulsion publique déclenche la puissance de multiples interventions privées. (qu'elle contribue à contrôler)

Cette pratique est encore plus délicate, car elle doit être pilotée à plusieurs. C'est le problème de la gouvernance des projets de ville de renouvellement. En effet, outre que les moyens de ces projets ne peuvent, en général être trouvés qu'à l'échelle de l'agglomération, cette échelle parfois ne suffit pas. Tout doit d'abord être mis en oeuvre au niveau de solidarités locales (règle de subsidiarité). Si cela ne suffit pas, il faudra mettre en oeuvre des dynamiques régionales, nationales ou européennes. La commune support du projet ou d'une partie du projet doit aussi légitimement être associée, au moins pour que l'opération garde son encrage dans une réalité physique et sociale. **Un pilotage à plusieurs est inhérent à ce type d'opération** (autre différence d'avec les ZAC qui découlent d'un maître d'ouvrage concessionnaire unique).

Le partenariat nécessaire pour le montage des opérations est aussi nécessaire pour l'accompagner. **Pour qu'aujourd'hui des opérations de ce type se réalisent, il ne faut pas que leur matière (les programmes) s'échappent vers d'autres territoires : centralités valorisées ou extensions périphériques apparemment peu coûteuses. Un document régaliens doit donc parallèlement contrôler ces « fuites ».** (Cela suppose bien sûr que les programmes de ces espaces renouvelés accueillent des « produits équivalents en service à ce qui peut se faire ailleurs ; je le pense possible et ce n'est que par paresse que l'on considère que la périphérie c'est l'espace des familles, le centre celui des monoadultes... Les architectes, urbanistes et constructeurs devraient faire des expérimentations dans ces domaines). On peut considérer qu'aujourd'hui plus de la moitié des programmes d'extension ou de retour sur les « bons » centres sont des fuites par rapport aux quartiers en cours de dégradation, donc inutiles collectivement.

Les opérations ainsi définies quant à leur contenu et aux modalités de leur pilotage doivent trouver leur financement. le financement d'une opération peut se décomposer en trois termes :

- en premier le financement de la construction. Celle-ci est pratiquement la même quelle que soit la localisation. Une aide spécifique au logement social existe et peut être maintenue. Les besoins dans ce domaine sont souvent beaucoup plus faibles que ceux dus aux autres termes du coût des opérations (le logement PLA apporte environ 60 000 F/logement soit environ 600 F/m² de bâti ou de sol, COS 1 ; il induit aussi quelques surcoûts, et doit être mis en parallèle avec tous les

modes de maintien d'un parc privé ancien dont le résultat est souvent plus performant en terme de résultat financier, sans parler de la qualité urbaine).

- le second terme est le coût des équipements que l'on paye à travers la charge foncière ou de la part investissement des impôts locaux. Une péréquation des dépenses de renouvellement des équipements entre tous les logements de la ville est légitime. il ne devrait ainsi pas y avoir de contraste entre le prix d'un terrain vierge auquel il faut ajouter des équipements et un terrain déjà équipé.

Ces deux premiers termes sont le coût de l'habitat, légitimement payé par l'habitant et normalement globalement uniforme sur tout le territoire à équipements constants. Il peut y avoir des sites hautement valorisés où le prix du foncier est surtout un prix de localisation. C'est l'équivalent d'un service supplémentaire que l'habitant doit payer s'il en profite ou son entreprise si elle doit absolument exercer son activité dans ce territoire (1%,...). Dans les autres territoires, il est important de calmer les jeux spéculatifs et limiter les envols des charges foncières au-delà des coûts des équipements (résultat des fractures urbaines qui survalorisent certains territoires et dévalorisent les autres)

- le troisième terme est nouveau, c'est le coût du changement d'affectation des sols (pollutions, redistribution parcellaire, création et rénovation de réseaux, création d'aménités qui font l'image d'un quartier...) . Il faut y rajouter le coût du redémarrage de l'urbanisation. En effet sur ces sites où il n'y a plus de marchés immobiliers, les premières opérations seront en général déficitaires. Ce n'est qu'après cette phase d'amorçage que les équilibres reviendront. On peut même penser qu'à terme les opérations seront équilibrées. Ce retard au démarrage est un lourd handicap pour ces opérations. Et cela, d'autant plus que les opérations périphériques concurrentes ont un profil économique exactement inverse : pas chères au départ et très coûteuses à terme, entraînant, en plus, pour la collectivité représentée par l'agglomération, à ce terme des coûts très importants : infrastructures, équipements, coûts de l'extension urbaine... Il est donc très légitime d'anticiper par des sommes bien inférieures, mais apportées plus tôt et fournissant un résultat urbain d'une qualité bien supérieure. **L'ensemble du coût du changement d'affectation est évidemment à prendre au niveau de l'agglomération dans son ensemble**, à la fois parce que c'est elle qui à terme pourra faire un bilan faisant apparaître des économies (c'est une question de solidarités dans l'espace) et aussi parce que ces changements d'affectation la concerne : les quartiers qui changent d'affectation ont certainement par le passé apporté à cette agglomération une richesse dont elle a bénéficié. (C'est une question de solidarité dans le temps).

Pour que ceci soit effectif, **il faut donc qu'il y ait préalablement une véritable gouvernance d'agglomération**. C'est elle qui définira globalement le programme et le timing du projet de renouvellement. Elle en assurera le pilotage et la maîtrise d'ouvrage. Elle associera en les interpellant, en tant que besoins, les partenaires extérieurs (ce qui n'empêche pas ces partenaires extérieurs, dont l'Etat d'interpeller fortement ces collectivités lorsqu'ils font le diagnostic d'un besoin). Elle conduira les évaluations qui orienteront en temps réel le scénario. Elle assurera les péréquations et les financements de la part renouvellement urbain du financement des opérations. On peut imaginer une procédure qui serait l'élargissement du Schéma Directeur à de véritables scénarios contractualisés...

L'ensemble de ces caractéristiques définissent le processus du proto-aménagement. Son support serait l'agglomération. Les autres acteurs pourraient y être des partenaires actifs. Des avancées procédurales et des financements spécifiques doivent être mis en place pour engager la démarche.⁷⁰

