

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT
SECRETARIAT D'ÉTAT AU LOGEMENT

LA QUESTION DE L'URBANISME

OU

LA VILLE DE DROIT

Janvier 2002

Michel CANTAL- DUPART urbaniste-architecte

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

SECRETARIAT D'ETAT AU LOGEMENT

Rapport sur

"L'ETAT DE L'URBANISME EN FRANCE EN 2001"

Remis à

Madame Marie-Noëlle LIENEMANN

SECRETAIRE D'ETAT AU LOGEMENT

Janvier 2002

« *Aimer, c'est agir* »

Victor HUGO
« *Choses vues* » 1884

TABLE DES MATIERES

Avant-Propos	I
Introduction	1
Méthodologie	5
1. Qu'en est-il de la ville ?	7
1.1. Une ville aux prises avec de profondes mutations	9
1.2. Une ville qui vit sa vie, au quotidien	21
1.3. Une ville qui s'imagine, demain, durable	37
2. Qu'en est-il de la maîtrise publique d'ouvrage ?	45
2.1. La décentralisation recompose les pouvoirs sur le territoire et sur la ville	47
2.2. Forces et faiblesses de la commande publique	61
3. Qu'en est-il des ressources humaines en matière d'urbanisme ?	69
3.1. Qui aujourd'hui est urbaniste ? Et qui aujourd'hui fait la ville ?	71
3.2. Grandeur et misère des professionnels de l'urbanisme	79
3.3. Qualification et formation, lendemains heureux de l'urbanisme ?	91
4. Propositions pour un urbanisme durable dans une ville de droit	105
4.1. Mieux d'Etat	106
4.2. Mieux de formation, mieux de métiers	108
4.3. Mieux de citoyenneté	110

INDEX DES PERSONNES RENCONTREES

***ALDUY Jean-Paul**, sénateur – maire de Perpignan,*

***BARBE Catherine**, architecte et administratrice civile,*

***BEAU Claude**, magistrat, conseillère du directeur de l'institut des hautes études de la sécurité intérieure (I.H.E.S.I.),*

***BEGAG Azouz**, sociologue, chercheur au C.N.R.S., ancien membre du conseil national des villes (C.N.V.),*

***BEHAR Daniel**, géographe, professeur associé à l'institut d'urbanisme de Paris et directeur de la coopérative « Acadie »,*

***BERGER Michel**, urbaniste – architecte,*

***BLAIS Jean-Paul**, sociologue au P.U.C.A.,*

***BLANC Gérard**, directeur du service « aménagement du territoire » du Conseil Régional du Nord – Pas de Calais,*

***BONY Laurent**, architecte, conseiller au C.A.U.E. de l'Essonne et professeur associé à l'école d'architecture de Paris – La Villette,*

***BOUCHE-FLORIN Anne**, présidente de la Société française des urbanistes (S.F.U.),*

BREVAN Claude, *députée interministérielle à la ville,*

BRUNET Serge, *urbaniste,*

Comité des Directeurs pour le Développement Urbain
(CODIRDU)

CUILLIER Francis, *directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux,*

DAB William, *directeur de cabinet du directeur général de la santé, professeur titulaire de la chaire « hygiène et sécurité » du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam),*

DENIAU Dominique, *membre de l'équipe du grand projet de ville de Marseille, membre de l'inter-réseau D.S.U.,*

DIAS René, *chef de projet « politique de la ville »,*

DREYFUS Bernard, *directeur de cabinet du président de l'association des maires de France, professeur titulaire de la chaire « administration et gestion des collectivités locales » du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam),*

DUBUS Thierry, *consultant en aménagement et développement des territoires,*

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (F.N.A.U.)

FIRCHOW Thilo, *procureur au tribunal de grande instance de Lure, professeur associé au Conservatoire national des arts et métiers,*

FOURCADE Claude, *conseiller technique en développement social urbain et chargé de recherche à la ville de La Rochelle, membre de l'inter-réseau D.S.U.,*

FREBAULT Jean, *président de la V^{ème} section du Conseil général des ponts et chaussées, président du C.O.D.I.R.D.U.,*

GASSELIN Gérard, *ancien directeur de l'institut régional de la ville (I.R.E.V.),*

GODET Michel, professeur titulaire de la chaire « Prospective industrielle » du Conservatoire National des Arts et Métiers,

GUILLAUMAT Jean-Pierre, président de l'office professionnel de qualification des urbanistes (O.P.Q.U.),

GRUMBACH Antoine, architecte – urbaniste,

HAMON Didier, directeur adjoint des aéroports de Paris (A.D.P.),

HASSIN Jacques, chef de service du centre médico-social du centre d'hébergement et d'accueil aux personnes sans abri (C.H.A.P.S.A.), membre de l'observatoire du S.A.M.U. Social de Paris « de la grande précarité à la grande exclusion »,

KERROUMI Béchir, chargé de mission à la Mairie de Paris, auprès de l'adjointe chargée des « handicapés »,

LACAZE Jean-Paul, ingénieur général honoraire des ponts et chaussées, consultant, professeur visitant à l'E.S.S.E.C.,

LAMBERT Charles, président du conseil européen des urbanistes,

MADÉLIN Bénédicte, directrice du centre de ressources « profession banlieue », Seine Saint-Denis,

MANIGLER Maïté, magistrate, chargée des médiateurs ville auprès du Médiateur de la République,

MARCEAU Jacques, chargé de la politique de la ville et de l'urbanisme à la présidence de la R.A.T.P.,

MARTIN Serge, ingénieur à la D.I.R.E.N. Ile de France,

MELISSINOS Alexandre, architecte, urbaniste, professeur au centre des hautes études de Chaillot et au centre Lemaire de l'université de Louvain,

Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (O.P.Q.U.)

OLIN Nelly, sénateur – maire de Garges les Gonesse,

PELLIARD Pierre, président du Conseil français des urbanistes (C.F.D.U.),

POUYET Bernard, directeur de l'institut d'urbanisme de Grenoble, président de l'association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme (A.P.E.R.A.U),

RIST Dominique, urbaniste-sociologue

ROUSSEAU Gilles, urbaniste – architecte,

ROUX Jean-Michel, directeur de la filière projet urbain à la S.C.E.T., professeur associé au Conservatoire national des arts et métiers,

SANDRIER Jean-Claude, député,

SAUVEZ Marc, ingénieur des ponts et chaussées, urbaniste d'Etat,

SINGIER Nicole, directrice du C.A.U.E. de l'Ain,

SITRUK Michel, urbaniste en chef de l'état à la direction départementale de l'équipement du Val de Marne, directeur-adjoint du service habitat,

Société Française des Urbanistes

STEINBACH Michel, urbaniste qualifié, premier « grand prix de l'urbanisme »,

SUBILEAU Jean-Louis, « grand prix de l'urbanisme » 2001,

TROCHE Jean-Pierre, architecte, urbaniste, directeur de la société d'études « ville et habitat », membre du pôle urbain ACT-consultants / ville et habitat,

ZIV Jean-Claude, professeur titulaire de la chaire « logistique, transport et tourisme » du Conservatoire national des arts et métiers (Cnam).

Je remercie particulièrement Yves MALFILATRE, conseiller technique au Secrétariat d'Etat au Logement pour ses conseils.

*Sous la direction de Michel CANTAL-DUPART,
Claude COHEN, Brice DUTHION et Sibylle REROLLE ont participé à ce rapport.*

AVANT-PROPOS

L'urbanisme est à la mode ! Et l'urbanisme va mal !

1992 – 2002. Dix années séparent deux rapports chargés chacun de dresser l'état de l'urbanisme en France. Le premier, « les hommes dans la ville », était destiné à identifier les difficultés d'adaptation des différents métiers de l'urbanisme, à définir les besoins exprimés par le milieu professionnel, en matière de formation permanente ainsi que l'état de la commande publique et privée en ce domaine et ses enjeux. Le deuxième, confirmé par une lettre de Madame Marie-Noëlle Lienemann, Secrétaire d'Etat au Logement, en date du 2 octobre 2001, porte sur « l'état de l'urbanisme en France en 2001 », considéré autour de trois groupes d'acteurs principaux, les citoyens et leur organisation en associations, les professionnels de l'urbanisme publics et privés, l'administration de l'Etat. C'est la question de l'urbanisme ou la ville de droit.

Rédiger deux rapports, sur des thèmes identiques, ou quasi-identiques, dans un intervalle décennal, n'est pas chose courante. L'opportunité de la présente mission peut s'évaluer en fonction des réalisations de propositions effectuées voilà dix ans. Les rapports réguliers sont en effet des photographies précises des idées en cours. Faire revisiter les idées et les recommandations précédemment citées, par les mêmes acteurs ou d'autres, et les confronter aux nouvelles données, aux nouveaux concepts comme aux pratiques actuelles, relève d'une évidente pertinence. C'est le cas, par exemple, des rapports de la Cour des comptes, de la Commission nationale informatique et liberté ou du Médiateur de la République. Ces publications sont à la base même des relations entre l'Etat, ou les services de l'Etat, et les citoyens.

Au terme du premier rapport, des propositions avaient été faites, selon cinq axes majeurs : « mieux d'Etat », « nouveaux acteurs », « mieux savoir », « nouveaux outils », « nouveaux lieux ». Ce document a joué son rôle. Il serait immodeste d'affirmer qu'il a déclenché un processus législatif, mais certaines de ses idées ont sans doute participé aux travaux préparatoires de textes, de règlements, de nouvelles décisions. Peut-être également a-t-il fait évoluer quelque peu les pratiques en matière de recherche, d'études ou même de techniques.

Sur les dix propositions relatives aux « *nouveaux outils* », huit ont été appliquées ou renforcées, notamment par la promulgation de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (S.R.U.). L'office de qualification répond au besoin de création alors exprimé d'un tableau des urbanistes. Les études d'impact sont confiées, de plus en plus, à des personnes indépendantes. Et la création, en 1998, du plan urbanisme, construction et architecture (P.U.C.A.) a correspondu à l'idée de lancer un programme théorique, alors proposé sous l'appellation de « programme urbain national ». La loi « Chevènement » a donné un nouvel élan à l'intercommunalité. La loi « S.R.U. » prend en compte la nécessité de simplifier le code de l'urbanisme : il inclut le plan d'aménagement et de développement durable, ce qui était proposé dans le rapport comme un document intermédiaire entre le P.O.S. et le S.D.A.U

*

Les rapports perdurent au-delà des espérances de leurs auteurs, bien au-delà des attentes de certains professionnels. S'ils sont publiés, à « La documentation française » ou chez d'autres éditeurs, ils peuvent faire référence. Le rapport « Barre », sur la solidarité et la justice, rédigé au milieu des années soixante-dix, a été un moment charnière. Notons qu'il a contribué à l'accélération de la paupérisation de l'habitat social.

Aussi avons-nous cherché à rencontrer des acteurs, choisis dans les différents secteurs liés à l'urbanisme, professionnels, élus, associatifs.

Sur la base de ces enquêtes et de ces interviews, une première observation montre que l'urbanisme est désormais à la mode. C'est même devenu un outil de propagande, ou de dénonciation d'une politique à l'échelle d'une agglomération. On l'a remarqué dans de nombreuses communes lors des dernières élections municipales, en mars 2001. Nous avons autopsié la commune de Nantes et en avons fait l'exégèse. De nombreuses associations, de multiples articles dans la presse quotidienne, y font sans cesse référence. L'évocation des quartiers difficiles, des problèmes liés à l'environnement, aux déchets, aux mobilités, ramène directement aux phénomènes urbains, donc à l'urbanisme.

L'expression de la ville n'est pas sécable. Chaque grande décision, à l'échelle de la ville, fait appel à l'urbanisme. Un programme de transports a une influence urbaine. C'est le cas de la construction des lignes de tramways à Bordeaux. Paris, et le projet de tramway sur les boulevards des maréchaux, n'y échappera pas. C'est aussi vrai dans le cadre de recherches menées sur les relations entre « transports et urbanisme ». Le programme interministériel de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (P.R.E.D.I.T.) en est un parfait exemple. La ville, à l'échelle municipale ou d'agglomération, est bien au cœur de toute décision.

Quand les projets ne marchent pas, ou que des conflits particuliers l'emportent sur l'intérêt général, l'urbanisme est souvent considéré comme « le » responsable. L'urbanisme est devenu tellement complexe que beaucoup d'élus hésitent à le prendre à bras le corps, en se dotant de conseillers ou d'agences d'urbanisme. Non. Ils font souvent appel au « star » système. Les choix politiques sont effectués en fonction des références des candidats sélectionnés. Ces urbanistes ont le plus souvent entière délégation pour gérer cette complexité urbaine. Il y a dix ans, j'avais relevé que Dominique Perrault exigeait 1,067 million d'euros (sept millions de francs) pour aménager le quartier de la Bastide à Bordeaux et y créer une agence. Il n'est plus aujourd'hui l'urbaniste de la capitale girondine et en est parti sans y avoir rien créé. Le même urbaniste est passé également à Nantes. Alexandre Chemetoff l'y remplace et signe un contrat de dix ans, d'un montant

plus que décuplé. Les moyens mis en place montrent l'enjeu de l'urbanisme pour les agglomérations qui cherchent à conduire une politique urbaine de qualité.

Les compétences de ces urbanistes sont avérées et ne peuvent être remises en cause. C'est bien grâce à leurs compétences que les maires, et les élus à toutes les échelles de territoire, s'adressent à eux. Leurs réputations sont le plus souvent internationales. La presse, locale comme nationale, peut très vite évoquer leur savoir-faire, avant que ne débute le moindre travail. Cela facilite communication et image. Perversité, tout cela glisse vers une douce pensée unique. Cette mode n'est assurément pas idéale. L'immersion dans une ville est nécessaire pour en connaître toutes les spécificités, l'histoire, la culture mais aussi les formes et les attentes de ses citoyens. Une assise locale est essentielle dans une équipe gérant un projet d'urbanisme. Une équipe, entraînée par un expert qui peut apporter son expérience et un regard extérieur, tout le contraire d'un spécialiste de l'urbanisme isolé et parachuté. Car ce n'est évidemment pas le meilleur urbaniste qui fera le meilleur urbanisme. L'inaccessible haute couture en cela écrase le prêt à porter. L'urbanisme nécessite de mettre les talents de la haute couture au service du prêt à porter, accessible à tous. L'urbanisme n'est pas réservé à la pensée des quartiers riches.

*

Mais qu'est-ce que l'urbanisme ? On peut dire, aujourd'hui, qu'il correspond à la gestion de la complexité. A la gestion de toutes les complexités urbaines. Humaines, politiques, économiques et spatiales. Il a donc un champ trop large pour une seule compétence. Ses attributions, nombreuses, et les objectifs d'excellence qu'il envisage, nécessitent un investissement public volontaire.

Quatre missions générales concernent la maîtrise d'œuvre urbaine. La stratégie, la conception de l'espace public, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et, enfin, la construction des bâtiments. S'il est logique d'associer les deux premières thématiques, de nombreux métiers ne

s'intéressent qu'à la deuxième : les services techniques des villes, les paysagistes, les architectes, etc. Ces missions doivent être précédées d'une mission stratégique. En tout cas, l'urbaniste mieux qu'un maître à penser, doit être un coordonnateur d'équipe. Il faut s'en donner les moyens. La tradition veut qu'une étude coûte cher. Certes, son coût peut paraître élevé. Mais il est une évidence à rappeler : il en coûte encore davantage aux collectivités lorsque aucune étude n'est menée. Prévenir plutôt que guérir, cela vaut également pour la ville.

Mobiliser 1,372 million d'euros (neuf millions de francs) par an pendant dix ans, pour un quartier dans une agglomération importante, n'est pas un acte insensé. Le mot « urbanisme » évolue sans cesse et se complexifie chaque jour un peu plus. L'urbanisme, dans le langage populaire, n'est diffusé que dans les années 1930, bien que la société française des urbanistes (S.F.U.) ait été créée une vingtaine d'années auparavant. Claudius Petit, ministre, sera, après-guerre, le premier à porter le terme « urbanisme » dans l'appellation de son ministère.

*

Au cours du XX^{ème} siècle, quatre grandes lois lui donnent corps. D'abord, en mars 1919, la loi « concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes », dite loi « Cornudet », puis la loi de juin 1943, validée à la Libération par l'ordonnance d'octobre 1945, et, enfin, la « loi d'orientation foncière » (L.O.F.) de décembre 1967. On leur ajoutera évidemment la loi « solidarité et renouvellement urbains » (S.R.U.), votée en décembre 2000. Une loi majeure tous les vingt-cinq ans, est-ce trop ou pas assez ?

La loi « Cornudet », et les débats qui l'ont précédée, méritent attention. Ce texte est le premier dans son genre. A partir de cette date, la planification urbaine ne sera pas qu'une idée. Tout au moins dans les textes. Cette loi mettra presque dix années à être votée, du début des années 1910 à son adoption, en mars 1919. Certes, la Grande-Guerre stoppera les ambitions réformatrices, et la production industrielle, comme l'investissement de l'argent public, seront davantage dédiés aux

armements et à l'effort de guerre. Mais il est toujours difficile de légiférer le fait urbain, en période de pleine extension, d'exode rural massif, comme en période de densification périphérique. Dans son rapport initial, présenté à l'Assemblée Nationale lors de la séance du 4 mars 1915, le député Cornudet met en évidence les besoins nouveaux des villes. L'accroissement de population est alors exponentiel. Entre 1872 et 1911, Marseille passe de 312.864 à 550.619 habitants (+76%), quand Bordeaux voit sa population augmenter de 194.055 à 261.678 habitants (+35%), Nantes de 118.517 à 179.535 habitants (+51%) ou Lyon de 323.417 à 523.796 habitants (+62%). Paris, quant à elle, augmente dans le même temps de plus de 1 million d'habitants (+56%). Une ville, moyenne, comme Epinal triple sa population, passant de 10 à 30.000 habitants environ.

Deux grandes priorités sont alors mises en exergue. Les villes doivent s'adapter aux nouveaux besoins de transport, comme aux désirs d'hygiène de leurs populations. « *La circulation s'est transformée et est devenue plus intense* » déclare le rapporteur du projet de loi, avant de continuer « *aux omnibus sont venus s'ajouter les tramways, les bicyclettes, les motocyclettes, les automobiles, les autobus. Des renseignements fournis au début de 1912 par la Chambre syndicale du cycle et de l'automobile, il résulte qu'il y avait en ce moment, en France, 2.980.985 cycles, 76.771 automobiles, 28.641 motocyclettes auxquels il faut ajouter 12.414 automobiles de louages, sans compter les automobiles de livraison du commerce et de l'industrie et les voitures destinées aux transports en commun* ». Les moyens de locomotion, sans cesse grandissants, rendent alors « *les rues d'autrefois tout à fait insuffisantes* », d'autant que les municipalités devront s'adapter à l'apparition « *des aéroplanes et des ballons dirigeables pour lesquels devront être prévus à proximité des villes, des terrains de départ et d'atterrissage* ». Et Cornudet de poser une question essentielle : « *que serait Paris en particulier, et comment pourrait-on y circuler à présent si Haussmann et Alphand n'y avaient pas tracé, en lignes presque droites, de grands et larges boulevards ?* ».

Vient ensuite la notion de l'hygiène urbain. « *L'homme n'est pas fait pour vivre dans les villes* » affirme le député, « *on constate une tendance naturelle chez la population des villes à s'écarter du centre pour chercher des loyers moins chers et des logements plus vastes et aérés* ». Il évoque les « *espaces libres* », les

« *squares* », les « *jardins* », s'intéresse aux « *égouts* » et évoque « *l'esthétique urbaine* ». Pour dresser ces plans, l'orateur parle de la nécessité pour les villes françaises, à l'image d'exemples allemands, autrichiens ou anglais, de faire appel à des gens d'expérience, dans des domaines aussi différents que l'archéologie, l'histoire de l'art, les études sociales, l'hygiène, l'agriculture, le commerce, l'industrie, le travail et les sports, pour compléter les études d'architectes.

*

La modernité de ce débat, et des idées dégagées, est évidente. Les problèmes et les considérations sont identiques, au début du XXI^{ème} siècle comme au début du XX^{ème}. Problèmes de circulation, problèmes d'urbanisation forte, problèmes déjà explicités dans la loi du 15 février 1902, de « protection de la santé publique », etc. Pourtant, malgré un diagnostic pertinent, et une approche qu'on appellerait aujourd'hui transversale, la loi « Cornudet » n'a pas fonctionné. Elle n'imposait aucun délai de réalisation. Le plan de Paris, paru en 1934, n'a pas été mis en œuvre, ou très mal, soit plus de quinze années après l'adoption législative. Personne ne suivait son application. Il en sera de même, ou quasiment, avec la loi de 1942 et le décret de 1945. Seule la « loi d'orientation foncière » va structurer les directions départementales de l'équipement (D.D.E.), qui avaient jusqu'alors des missions de transports et de ponts et chaussées. Deux services vont y être distingués : le service d'urbanisme opérationnel et de construction (U.O.C.) et le groupe d'études et de programmations (G.E.P.). Ces services assureront, jusque vers 1990, l'urbanisme en France. Leurs personnels sont contractuels. Des urbanistes émergent, de fait, à partir de l'Etat. Et, en parallèle, des instituts d'urbanisme sont créés dans la décennie soixante-dix et au début des années quatre-vingt. On en avait presque oublié que l'Institut d'Urbanisme de Paris datait des années vingt. Cette évolution montre que l'Etat central ne peut s'occuper de tout. Il lui faut des relais locaux.

Ces premiers « urbanistes », sortis des instituts d'urbanisme, imaginent la ville de demain. Ils travaillent aux plans, aux schémas directeurs,

mais presque aucun d'entre eux n'est alors en charge de la ville au quotidien. On construit de nombreux grands ensembles. Et ce sont les architectes, qui se déclarent « architectes – urbanistes », qui construisent les zones à urbaniser en priorité (Z.U.P.), zones dérogatoires donc non intégrées dans un plan urbain.

Aujourd'hui, ces problématiques urbaines perdurent. Les personnes contactées à l'occasion de ce rapport en ont révélé d'autres. Plusieurs ont souligné l'imperfection législative. Or, comme le dit Edgar Morin, faire la ville, c'est évidemment « *gérer la complexité* ». Les lois sont amendables en permanence. La jurisprudence pourrait, à n'en point douter, complexifier chaque cas de construction ou d'aménagement urbain. Depuis une dizaine d'années, on assiste à un désengagement de l'Etat, désengagement amplifié logiquement depuis les lois de décentralisation. De nombreuses associations ont été créées, mais elles sont laissées totalement en état de sous-information. Les formations des urbanistes s'éloignent de la réalité. Les enseignants n'ont pas changé. Les enseignements, déjà trop spécialisés, ont tendance à être encore compartimentés, alors qu'ils devraient être totalement transversaux, pluridisciplinaires. Trois générations d'urbanistes coexistent : les urbanistes « chenus », possédant un savoir-faire mais dont il ne reste que quelques spécimens, une génération « intermédiaire » quasi inexistante, une génération « montante » qui se passionne pour toutes ces problématiques urbaines. Ils croient en un urbanisme solidaire, luttent contre les exclusions, mais ils sont isolés et désemparés. La demande existe, les savoir-faire et les compétences un peu moins...

*

Il est grand temps de réconcilier les générations d'urbanistes. Des ponts, et des chaussées, doivent être jetés entre les urbanistes d'expérience et les jeunes, dont la seule bonne volonté ne suffira pas à bâtir la ville de demain. C'est la question même de l'apprentissage. Quels sont alors les moyens de compréhension, les outils de connaissances, les ouvertures vers un véritable débat public et

démocratique ? La formation peut, et doit, y jouer un rôle central. L'urbanisme oblige à recenser et agglomérer de si nombreuses compétences que seule l'expérience, sur des bases universitaires parfaitement pluridisciplinaires, est envisageable. La formation qualifiante continue, expérience d'enseignement mutualiste que nous menons au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), mérite d'être approfondie et dupliquée. Parce que des auditeurs de tous horizons la fréquentent et apportent leurs sensibilités différentes à la ville. Mais nous ne pensons pas uniquement aux professionnels de la ville. Il n'existe pas de « bottin » propre à la discipline, que le grand public pourrait utiliser. L'outil informatique, et plus particulièrement l'Internet, doivent participer à la diffusion de la culture urbaine. Un devoir d'information doit être aussi au cœur des relations entre ces professionnels et les élus ou les associations.

L'urbanisme est, à ce jour, la seule « science » intégrant les grands objectifs de développement durable définis lors du sommet de la terre, il y a presque dix ans, à Rio de Janeiro. Qui peut nier les incidences environnementales, économiques ou sociologiques de la ville ? Métier de techniques, l'urbanisme implique une prise en compte permanente de la démocratie. L'urbanisme préfigure aussi des concepts de solidarité et d'écologie, considérés comme l'ensemble des écosystèmes. L'urbanisme est la forme urbaine de l'écologie.

*

Les ateliers publics ont disparu. Les classes « de ville », initiant les enfants des écoles aux patrimoines urbains, n'ont jamais existé. Les enquêtes publiques ne sont pas plus lisibles, comme les études d'impact, pour le grand public aujourd'hui qu'hier. Le jeu hélas fort répandu de diffuser de « l'incompréhensible » est désormais anachronique.

La loi « S.R.U. » existe depuis une année. Nous croyons fermement en ses vertus. Non pas qu'elle soit un texte miraculeux. Il n'en existe pas, au moins en la matière. Mais elle appelle aux fondements mêmes d'une

ville durable, celle que s'approprieront les citoyens. Ce rapport doit éveiller aux mécanismes de cette appropriation, en dehors des schémas traditionnels.

L'urbanisme n'est pas seulement spéculatif. Au contraire, c'est bien la science du quotidien. L'urbanisme au quotidien impose une évolution, en quelques années, voire une simplification radicale de tous les documents. Bâtir un square ou implanter un arrêt de bus doit associer tous les acteurs. L'urbanisme doit être mené par des professionnels qui en assurent la cohérence.

La question des grands ensembles est, enfin, encore actuelle. Bâties sans logique d'intégration et sans pensée urbaine, comme nous l'avons dit précédemment, leurs destructions progressives, souvent présentées comme seul remède au « mal des banlieues », ne signifient pas pour autant qu'elles illustrent une politique d'urbanisme cohérente. Un véritable programme de reconstruction, pouvant intégrer évidemment des destructions de logements, doit être lancé. C'est là l'une des priorités de la ville durable, de la ville soutenable. En un mot, de la ville enfin vivable. La ville pour laquelle nous nous battons depuis longtemps, la ville de droit. Une ville partagée, où tel l'Etat de droit, les règles sont les mêmes pour tous.

*

Le chantier est immense. C'est sans doute ce qui caractérise le mieux l'existence, le dynamisme et le souffle d'une ville. Sa vie, ses ruptures, ses changements, mais aussi ses continuités. Le processus, quasiment universel, d'une typologie de la ville, divisée en ville centrale, riche de toutes les potentialités, en ville périphérique, organisée autour de l'objet « automobile » et du principe de consommation de masse, et en ville marginale, développée entre les deux, rejetée le plus souvent le long des infrastructures de transport routières ou ferroviaires, n'est pas une fatalité.

Jamais le mot « banlieue » n'a eu autant d'actualité et d'acuité qu'au début de ce millénaire. L'étymologie, « mise au ban, hors la ville, de citoyens minoritaires », est aujourd'hui d'actualité. Mais cette ville périphérique, voire marginale, est plus présente par son statut social, économique, rendu visible par son organisation urbaine, qui identifie une architecture d'exclus.

*

Puissent les quelques propositions formulées dans ce rapport éclairer la ville, et l'urbanisme, sous un jour plus proche de la réalité, accessibles à la fois aux professionnels et aux techniciens, comme aux élus ou aux simples citoyens. Et qu'elles provoquent la vocation d'urbaniste pour remplir les tâches à entreprendre.

Michel CANTAL-DUPART

INTRODUCTION

L'urbanisme est devenu l'une des priorités de l'organisation urbaine. Ce qui pourrait apparaître comme une redondance ne l'était pas il y a encore dix ans, lorsque nous rédigeons, à la demande des ministres concernés, un premier rapport sur « les hommes dans la ville ». Pour autant, s'il est évident qu'il existe désormais une culture « ville », qu'il y a plus de « ville » dans les décisions politiques, économiques et sociales, peut-on affirmer qu'il y a « mieux de ville » ?

Partons d'un simple constat. Sur les bases des conclusions et des propositions alors rédigées, plusieurs points fondamentaux demeurent marginaux. L'atrophie observée perdure. L'urbanisme, en France, est contraint et limité depuis une vingtaine d'années par un cadre dominant d'analyses. C'est ce qu'on pourrait appeler la « pensée unique de la ville ».

Rédiger un nouveau rapport sur l'urbanisme, et la question de la ville, en France répond à plusieurs questions. D'abord, les évolutions récentes des contextes urbains.

« Il s'est produit, récemment, une rupture avec la disparition de la plupart des pénuries de l'après-guerre. Après avoir pratiqué de 1950 à 1980 un urbanisme dont la finalité était de produire des biens fonciers et immobiliers supplémentaires, la France, comme les autres pays de l'Union Européenne, pratique maintenant un urbanisme de gestion tendant à remédier à la dévalorisation physique et symbolique de certains quartiers ».

Jean-Paul Lacaze

On passe d'un urbanisme de construction, souvent hâtif, à un urbanisme de gestion.

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

Pourtant, la multiplication des lois, des décrets et des règlements pourrait permettre une tout autre approche, notamment par le biais d'une plus grande participation des citoyens à cette vie de la ville.

La politique de la ville est donc devenue une réalité. Le XX^{ème} siècle a accompagné les mutations de l'urbanisme.

« La politique d'urbanisme en France a connu quatre époques depuis la guerre : reconstruction (jusqu'en 1955), étalement et dissémination (grands ensembles, zones d'activités et pavillonnaire, de 1955 à 1980), grands projets citadins (les décennies 1980 et 90), enfin renouvellement urbain depuis quelques années. Avec en continu un effort de réhabilitation de quartiers historiques ».

Jean-Michel Roux

Comment peut-on justifier aujourd'hui, quand de nouvelles formes d'organisations territoriales naissent, quand un besoin explicite de techniciens ou d'élus compétents se manifeste, quand de nombreuses thématiques intègrent le champ urbain, que les décisions ultimes sont encore prises selon les critères que nous connaissons, il y a vingt ans, au commencement du programme « Banlieues 89 » destiné aux villes de banlieue en difficulté et qui accompagnaient les nouvelles lois de décentralisation ?

*

Les approches de l'urbanisme sont multiples. Qui pense transport, santé, sécurité, bruit, assurance, culture, religion, intégration ou exclusion, pense ville. Ce rapport n'a pas pour objectif de souligner les points forts de l'urbanisme, mais d'en comprendre les faiblesses et les dysfonctionnements. Leurs conséquences sont importantes dans les domaines des savoir-faire ou des formations. La ville doit être vécue par des techniciens et des citoyens en phase avec les mondes urbains.

« L'urbanisme est passé d'un domaine professionnel à un domaine grand public. Aujourd'hui tout le monde se sent concerné par l'urbanisme, ce qui n'était pas forcément le cas il y a une dizaine d'années. Il y a une sorte de

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

démocratisation de l'urbanisme. Seulement on s'y perd un peu. On s'y perd par la pluridisciplinarité qui fait l'urbanisme. Il est peut-être temps de clarifier qui fait quoi pour renforcer le métier d'urbaniste. La loi S.R.U. introduit des éléments à ce sujet mais ce n'est pas suffisant ».

Société Française des Urbanistes

Le contexte actuel, dans l'application de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (S.R.U.), est original. Les villes ont cessé de croître. « Refaire la ville sur la ville » devient le centre des préoccupations, dans nos villes tant françaises qu'européennes. De la thématique de « la croissance urbaine », il n'est plus question. Nous devons réfléchir, maintenant, à la problématique du « renouvellement urbain ». De nouveaux outils d'intervention urbaine sont proposés : schémas de cohérence territoriale (S.C.O.T.) ou plans locaux d'urbanisme (P.L.U.). Ils doivent, à terme, remplacer ceux conçus et mis en œuvre à l'occasion de la loi d'orientation foncière (L.O.F.), en 1967.

Les plans d'occupation des sols (P.O.S.), régulateurs de la spéculation foncière, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.), les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.), tous ces mécanismes dérogatoires vont être remplacés à plus ou moins long terme. Au-delà de la mise en œuvre d'outils techniques, nous assistons au début d'un immense chantier de mise en débat national et local sur le choix de nos villes et de leur avenir.

Au-delà du contexte législatif, de sa jurisprudence et de ses outils, personne ne peut faire l'économie de ce débat. Veut-on demain une ville ségréguée, avec des distinctions spatiales liées aux différences sociales et économiques ? Nous pensons, au contraire, que la ville est l'espace des nouvelles solidarités.

« La ville est le lieu d'une politique innovante en matière de démocratie de quartier. Plus que tout autre politique publique, la politique de la ville exige la participation des habitants. Elle permet, parfois, le développement de dynamiques habitantes ».

Bénédicte Madelin

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

Dans la quête de la question urbaine, différents points de vue s'interrogent et nous interrogent. Certains pensent aux schémas directeurs ou aux plans de déplacements urbains, d'autres dessinent la ville ou aménagent les espaces publics. D'autres encore s'impliquent dans la politique de la ville, dans le sens d'une intégration de toutes les composantes de la vie de la cité.

« En dix ans, la politique de la ville a poursuivi son installation dans la durée. Elle interpelle toutes les politiques publiques. Cette politique reste innovante dans la mesure où elle permet une meilleure perméabilité entre les interventions, dans les domaines d'aménagement des espaces publics, de réhabilitation du bâti, du social et de l'économique ».

Jean-Pierre Guillaumat

Ceci pose la question des moyens proposés, et de leurs modalités, pour la mise en œuvre de cette politique de la ville. Et simultanément, elle pose la question des acteurs, des opérateurs et des professionnels. Comment ceux-ci travaillent-ils ensemble ? Comment accompagner le renforcement des professionnels et un renouvellement des pratiques ?

« De toutes les politiques publiques, la politique de la ville contribue le plus à renouveler le contenu de la profession d'urbaniste trop longtemps marquée par les métiers « techniques ». Mais en même temps, elle déstabilise les vieux concepts issus d'une vision fonctionnaliste et fordiste de la ville ».

Gérard Gasselín

La loi « S.R.U. » entraîne la mise en œuvre de nouveaux documents d'urbanisme et donc une forte sollicitation des milieux professionnels, qu'ils soient publics, para-publics ou privés. Comment accompagner le mouvement d'aide à la décision de l'Etat et des collectivités locales pour mettre en œuvre cette loi ? Comment suivre la modification des pratiques, les manières de penser la ville et ses outils ?

*

L'urbanisme gère à la fois les complexités urbaines, les mutations quotidiennes et la ville durable. Du quartier à l'agglomération. Intérêt stratégique ou vision locale, le monde opérationnel s'affronte au

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

milieu associatif par défi. Il faut modifier les démarches et valoriser le co-projet au détriment du contreprojet. Thématiques et échelles peuvent s'additionner ou s'opposer, mais elles définissent un territoire que personne ne maîtrise. C'est notre défi, celui de la question de l'urbanisme.

METHODOLOGIE

Pour respecter les délais qui nous étaient impartis, nous avons concentré notre réflexion et notre travail autour de l'idée principale de l'évolution récente de l'urbanisme en France.

Trois approches ont alimenté notre réflexion.

Notre expérience a d'abord permis de dresser un canevas précis des thématiques et des problématiques liées à l'urbanisme.

Nous avons ensuite rencontré, dans la mesure du possible, des personnes qui, dans chaque domaine de compétence, nous semblent tenir un discours innovant, tourné vers l'avenir et la reconquête « humaine » de toutes les entités urbaines. De ces contributions, que nous publions en annexe, il est intéressant de remarquer que nombre d'interlocuteurs emploient le mot « urbaniste » à la place d'« opérateurs » ou d'« urbanisme ». Cette confusion est flagrante car dans les cas cités, il y a eu justement absence d'urbaniste, donc d'une pensée urbaine.

De ces différents éléments, nous avons dégagé un programme d'actions et tiré des conclusions réalistes pour mieux vivre la ville demain. « Les hommes dans la ville » méritaient plus qu'un rapport. « La question de l'urbanisme » aussi. Sans véritable volonté politique, sans relais institutionnels, économiques, administratifs ou associatifs formés aux complexités urbaines, cette question risque d'être confinée dans un rapport remisé. Nous n'avons plus le droit d'ignorer, ou feindre de les ignorer, les mutations urbaines qui définissent de nouveaux « territoires » à conquérir.

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

Ces territoires sont multiples. L'urbanisme au quotidien concerne les différents acteurs, les espaces urbains considérés dans leur globalité et leurs complexités et la ville durable, enfin, qui pense l'avenir des villes.

1.

QU'EN EST-IL DE LA VILLE ?

1.1. UNE VILLE AUX PRISES AVEC DE PROFONDES MUTATIONS

La fracture sociale et urbaine se creuse. Depuis dix ans, cette évolution est évidente. Si certains évoquent, aujourd'hui, un risque de « sécession urbaine » ou territoriale, d'autres la considèrent comme un fait acquis.

Les quartiers périphériques des années soixante, composés de grandes cités d'habitats à loyers modérés, apparaissaient alors comme l'apogée de « la modernité », très bien exprimée dans le film de Jacques Tati « Playtime ». Déconnectés des villes qu'ils voulaient faire croître, ces ensembles se sont dégradés rapidement. Malgré des réhabilitations lourdes, ces quartiers sont devenus des « cités », avec leurs codes, leurs rites, leurs organisations et parfois leurs économies. Il est frappant de noter que ces évolutions se sont effectuées en parallèle, comme à l'écart de la « vraie » vie. Pour tous, le terme même de « cité » a été dénaturé et a pris un sens contraire à l'idée, initiale et séculaire, de l'urbanité. Instaurer de l'urbanité, c'était jusqu'alors vouloir restaurer du lien social, au sens traditionnel. Pour ses habitants, la cité entraîne des comportements de « patriote ». Elle est considérée comme terre à défendre. Ces deux attitudes altèrent la ville de droit.

Ces enclaves, territorialement mises à l'écart, demeurent à bien des égards étrangères et mystérieuses. Alors qu'elles devraient susciter la volonté politique, provoquer un débat sur la cohésion nationale, l'égalité de tous les citoyens, l'accessibilité universellement reconnue aux savoirs, aux services publics, aux fonctionnalités des centres villes, elles se referment sur elles-mêmes, encouragées en cela par la crainte du monde extérieur de les voir par « débarquement » troubler l'ordre établi.

Ces relations conflictuelles sont au cœur de cette fracture urbaine, entre la ville centrale, la ville périphérique et « les quartiers de l'entre-deux ».

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

La ville centrale présente tous les avantages connus depuis les premiers signes de sédentarisation. Une ville qui sait résorber l'habitat insalubre, qui améliore ses voies de circulation, intègre des espaces verts, des commerces avenants et, surtout, offre une concentration intensive des différents services publics propres à l'organisation urbaine. La ville périphérique tend vers les mêmes caractéristiques. En ce sens qu'elle évolue de manière identique. Elle a su protéger ses quartiers. Son histoire renforce son identité. Ses habitants la comparent à un village dans la forme et, en conséquence, dans la cohésion sociale. C'est le royaume du périurbain et de l'automobile, des familles de jeunes cadres avec des enfants en bas âge. Enfin, dans une sorte de « no man's land », que nous appelons « l'entre deux », se trouvent nos fameux quartiers. En apparence, ils se ressemblent tous, qu'ils soient au nord de Marseille ou au sud de Lille, à Strasbourg ou dans les départements franciliens. Pourtant ces « cités », assimilées à un ensemble, sont toutes différentes. Au cœur d'une des cultures contemporaines les plus originales, elles deviennent des « zones de non droit » avec une montée croissante de la pauvreté, de la précarité pour ne pas dire des violences urbaines. On accuse l'erreur d'urbanisme. Il s'y développe une autre identité, celle de « cité exclue », dont l'antinomie au « village » est croissante, et les élus par intérêt représentatif deviennent de plus en plus « villageois ». On rêve de la disparition de ces quartiers nés de la croissance et de la productivité qui ont été mis en place sans planification, ni urbanisme, ni urbaniste.

*

Quels sont les autres phénomènes majeurs observés depuis une dizaine d'années ?

Pendant cette décennie, les pratiques des opérateurs et les modes de régulation n'ont pas vraiment ou pas suffisamment évolué. Ce constat n'est pas général, mais il est fréquent.

La réponse la plus souvent apportée concerne les politiques de

destruction, de démolition, de disparition du paysage de nombreux immeubles.

« On est aujourd'hui dans une situation complexe dans les sites difficiles. Il y a déjà une telle spécialisation des quartiers en difficultés ... les politiques de démolition ne vont elles pas marquer et marginaliser les quartiers qui le sont déjà ».

Bénédicte Madelin

Si on reconnaît l'aspect précaire et mal vieilli des bâtiments, beaucoup déplorent l'absence de gestion et d'entretien de ces cités. Ces dix dernières années, le tabou de la démolition a été franchi. Mais si des remèdes ont été apportés au processus opératoire et au financement, la pensée est restée particulièrement indigente, sur le plan de l'urbanisme.

Démolir ? A-t-on suffisamment suscité un renouveau des réponses face à cette fracture urbaine visible et tangible ? Il existe assurément un risque d'homogénéiser les réponses, de prendre comme remèdes des recettes standardisées. Sans études, tant sur le plan social que sur le plan urbain, qui tiendraient compte des spécificités de chaque cas, la démolition de logements sociaux deviendrait trop systématique pour correspondre à de véritables aspirations. Les questions de la ville et du vivre ensemble auraient alors tendance à être oubliées.

« Il ne s'agit plus de loger, ou déplacer, ou encore d'occuper le foncier. Il s'agit de vivre ensemble ».

Bernard Dreyfus

Il semble bien qu'il ne peut exister de réponse qu'au cas par cas, qu'après avoir lancé sur chaque site un débat local. On ne peut pas poser la question de la « dédensification » et de la démolition sans avoir étudié l'impact social et urbain qu'une telle décision pourrait avoir dans les environs les plus proches de ce site comme dans l'ensemble de l'agglomération.

« La politique, à la fois la plus réaliste et la plus violente, est celle qui traite

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

de la démolition des ghettos, de la désidentification. C'est une question d'autant plus intéressante si l'on considère que l'accès des plus pauvres aux logements standardisés est un véritable problème. On est arrivé à une situation paradoxale : détruire une partie du parc immobilier représente une solution aux problèmes sociaux. Ces destructions nient le passé, la culture, le souvenir ».

Azouz Begag

La décennie qui vient de s'achever a cherché davantage à nier le passé, à oublier les fautes originelles, qu'à essayer de les comprendre, d'y remédier en les faisant évoluer. Est-ce en faisant table rase des grands ensembles qu'on en efface le souvenir et la culture ? N'y a-t-il pas de solution intermédiaire ? Certains le croient. Dans tous les cas, la décision de destruction ou de construction est trop exogène aux habitants concernés.

« Le premier enjeu opérationnel fut de sortir rapidement d'un habitat vertical qui favorise la concentration dans un espace restreint d'un grand nombre d'enfants, de jeunes et de populations souvent précarisées. On peut d'ailleurs se demander pourquoi l'hypothèse de ramener les barres et les tours de seize ou douze à cinq ou trois étages, a toujours été systématiquement rejetée au profit des démolitions totales, moins complexes techniquement mais beaucoup plus socialement. Ceci demandera une refonte très profonde de certains quartiers dont une partie de la population est accrochée à une identité de relégation à la fois négative et protectrice. On peut se demander si cette refonte pourra faire l'économie d'un changement de dénomination de certains sites ».

René Dias

Car, au fond, ce ne sont pas tant les cicatrices dans les villes qui importent que la négation de quartiers entiers. Ce qui restera comme le point noir particulièrement symptomatique de la dernière décennie est l'absence généralisée de lien entre ceux qu'on pourrait appeler les « bâtisseurs », ici dans un rôle de « destructeurs » et les populations locales ou ceux qui travaillent avec elles.

Ce décalage, pour ne pas dire cette antinomie, explique en partie les ruptures observées entre le monde de la décision, quand il existe, et

celui de la gestion quotidienne de la ville. Ceux qui ont mené ces programmes majeurs de disparition d'ensembles, d'enterrement des cultures communes à plusieurs générations, oublient la vie de ces quartiers, ils n'en connaissent pas les spécificités, les aspirations et les compréhensions des espaces publics et privés.

« Les urbanistes et les différents responsables de l'aménagement de ces quartiers ont du mal à considérer la population de ces quartiers pour ce qu'elle est alors qu'ils préfèrent visiblement la voir telle qu'ils l'imaginent. Les petites silhouettes avec leurs têtes blondes et parfois une petite tête noire par-ci par là, des cabinets d'urbanisme, sont assez éloquentes sur ce point ».

René Dias

Les pratiques de « renouvellement urbain » n'en sont encore aujourd'hui qu'à leur balbutiement. Car qui peut affirmer que les problèmes liés aux villes, aux formes des villes, aux habitats, aux habitants ou aux économies sont en voie de résolution ? Les déchirements, les questionnements restés sans réponse, les politiques de « l'autruche » de nombreux élus montrent que le renouvellement urbain n'est pas encore partout admis, qu'il n'est pas configuré dans un cadre adaptable et négociable. La mise en œuvre de la loi « S.R.U. » est une occasion à saisir pour intégrer ces manques.

« Le renouvellement urbain n'a pas encore trouvé ses modes de régulation, ni ses opérateurs, ni un financement adapté ».

Jean-Pierre Troche

Cette césure est d'autant plus sensible que les « aménagements » urbains se font de manière brutale. Un urbaniste ne doit pas se contenter de dessiner des plans et d'imaginer la ville dans un cabinet. Il doit tenir compte de tous les types d'espaces. Il doit savoir qu'un espace vert peut rester sauvage, qu'un chemin broussailleux peut être le lieu de déambulation, qu'un parcours trop bien tracé sera sans doute dénaturé et tout compte fait réaménagé par les pratiques quotidiennes des habitants. L'aménagement dans les zones périphériques ne laisse plus de place. Faut-il, pour être un bon urbaniste, montrer qu'on a tout prévu, comme ces zones artificielles de spontanéité où les jeunes

seraient susceptibles de venir exprimer leur rage de vivre ? La culture des « play grounds » suffira-t-elle à répondre aux demandes des jeunes de ces quartiers ?

« Les urbanistes passent leur temps à réaménager. C'est le cas des berges du Rhône, avec la Cité Internationale. L'objectif y est plus qu'aménager. C'est de s'approprier le moindre espace, la moindre verdure. Alors qu'il y existe une tendance récente aux jardins sauvages. C'est une profonde erreur. Les jardins, comme les avenues, n'ont plus besoin d'être rangés, organisés selon une géométrie parfaite ».

Azouz Begag

*

Notre urbanisme est trop dépendant de ceux qui conduisent des opérations. Ainsi c'est le mètre carré construit qui porte le financement de la transformation urbaine. Pour ce rapport, sont urbanistes ceux qui ont capacité à promouvoir l'espace libre et approprié. L'urbaniste ne peut s'opposer à la ville, aux habitudes de la ville, aux habitants de la ville. Nombre d'urbanistes tentent d'appréhender les phénomènes urbains avec modestie, avec la certitude que c'est par le dialogue, l'écoute et l'échange d'expériences que la ville de demain se bâtit et se bâtira. Mais sont-ils présents dans toute œuvre urbaine ?

« Les urbanistes ont un devoir de vigilance et une responsabilité en ces domaines, dont ils sont redevables auprès des générations futures ».

Société Française des Urbanistes

Un enjeu plus global, dans cette ville marginale développée à l'écart et séparée de plus en plus des villes centrales et périphériques, réside dans l'établissement de véritables liens entre l'Etat et ses représentants, les services publics et les populations. D'établir des liens, et non pas de les rétablir comme on le dit trop souvent. Quelles peuvent être les conditions de cette nouvelle urbanité ?

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

« Séparation entre espaces public et privé, respect des normes de civisme au sens large, langage, prévention et répression des actes d'incivisme, entretien de la voirie, etc. ».

René Dias

La politique de la ville, telle qu'elle est menée, n'est pas critiquable dans son ensemble. Ce serait un abus de langage, voire une malhonnêteté intellectuelle et humaine évidente. Des centaines d'acteurs, techniciens des grands projets de ville, représentants d'associations locales ou autres, ont participé à la définition d'objectifs communs, à la réalisation de choses simples, de proximité, qui ont parfois rencontré un écho favorable de part et d'autre. On peut citer la création de nombreux locaux associatifs et publics, là même où certains jeunes détruisaient tout. On peut noter également le retour de services publics postaux, de transport et même de police. Les contrats locaux de sécurité (C.L.S.) et les maisons de justice introduisent dans certains quartiers la notion de règle de droit, de respect envers l'autre, d'appartenance à une communauté ayant certes des droits mais aussi des devoirs.

La décennie a marqué aussi une tentative d'arrivée de l'entreprise et de l'emploi dans ces quartiers. La création des zones franches urbaines (Z.F.U.) et le pacte de relance de la ville ont-ils répondu aux attentes immenses des habitants ? L'espoir était grand, encore, de rendre ces espaces urbanisés aux mécanismes de la vie urbaine, des échanges de biens et de personnes. Nul ne peut résumer les différentes actions menées. La création d'emplois a correspondu le plus souvent à une prolifération d'activités précaires tertiaires. Les petits boulots ont succédé aux travaux d'utilité collective (T.U.C.), dans les secteurs aussi différents que la restauration rapide, les grands centres commerciaux ou les activités de loisirs. Les emplois jeunes ont « stabilisé » les situations des jeunes diplômés pour une durée de cinq ans. Mais après ? Les « grands frères » auront grandi, les petits ne le seront plus...

*

La politique de la ville est souvent considérée par nombre d'élus, en quête d'opinion, et par les médias à travers le prisme de « la question des banlieues », souvent dépeintes de façon partielle et subjective. On évoque souvent deux thèmes centraux : la politique d'immigration et celle de logement.

« La solution au problème du regroupement de populations précarisées dans certains quartiers par le concept de « mixité sociale » très en vogue ces dernières années, paraît pauvre et davantage destinée à éluder cette évidence. Cette pauvreté ne se nourrit pas uniquement mais principalement d'une vision politiquement correcte du phénomène de l'immigration de ces vingt-cinq dernières années. Le rejet d'un très grand nombre de professionnels et de politiques de tous bords du rapport de Patrick Veil sur le sujet, en général sans l'avoir lu, est révélateur de ce point de vue ».

René Dias

Si le concept de mixité sociale masque des réalités de ségrégations évidentes, il convient également de s'intéresser aux occupations des logements existants.

« Le problème d'urbanisme auquel sont confrontés les maires n'est plus que rarement « quoi construire et où ? » mais « comment lutter contre l'accroissement de la vacance dans les quartiers et la dévalorisation qui en résulte pour leur image sociale ? ».

Jean-Paul Lacaze

Cette problématique de la vacance de logements est primordiale. Elle touche la ville marginale. Ce phénomène n'a fait qu'amplifier la discrimination par l'économique et le social. Les écarts se sont creusés par le haut. Cette vacance justifie encore la destruction. Pourtant, souvent, les démolitions touchent des cités surpeuplées. Autre paradoxe, les logements vacants côtoient des appartements sur-occupés. Les bailleurs sociaux sont incapables de fournir des logements pour les jeunes, qui restent chez leurs parents plus que de raison.

Des espaces intermédiaires, les friches, ont proliféré. Dans l'histoire des villes, ces zones, parfois très vastes, connaissent des cycles de valorisation et de dévalorisation. Leur actuelle déshérence peut porter sur de grandes régions urbaines comme sur des espaces suburbains immenses. Ces friches, industrielles, tertiaires, ferroviaires, militaires, touristiques, d'habitat, ne sont pas conjoncturelles. Elles relèvent de mécanismes structurels.

« Les projets d'aménagement et d'urbanisme se déploient désormais en priorité dans ces vastes sites de crise. Ces projets sont gérés dans le très long terme, donc phasés, flexibles, associés à des procédures contractuelles. La loi « Solidarité et Renouvellement Urbains », malgré son nom, ne leur ménage guère de place. Le droit doit encore bouger ».

Jean-Michel Roux

Au-delà des grandes cités d'habitat social des années soixante et de la diffusion des friches de toute nature, des zones qui subissent des cycles économiques et sociaux de dévalorisation, le renouvellement urbain porte aussi sur la reconnaissance, tardive mais réelle, du problème des co-propriétés populaires en difficulté.

*

Se posent alors les questions centrales de financement et de législation relatives à ces opérations, en cours ou à venir, de renouvellement urbain.

Le développement urbain, longtemps modélisable en Z.A.C., se faisait en tache d'huile. On savait faire en réaffectant les rentes foncières produites par les politiques publiques d'aménagement. Mais force est de constater que leurs mécanismes actuels de financement ne sont pas lisibles.

« Les outils et les financements sont inadaptés aux échelles de temps et aux

flux économiques nécessaires pour assurer le recyclage de la ville sur elle même. Le renouvellement urbain n'a pas ses opérateurs : les bailleurs sociaux, les sociétés d'économie mixte (S.E.M.), les aménageurs se sont constitués sur des cultures professionnelles et des légitimités qui étaient celles de l'extension urbaine, de la construction. Aujourd'hui, les pratiques, les légitimités de ces opérateurs ne correspondent plus aux exigences de partenariat public-privé dans de nouveaux contrats ».

Jean-Pierre Troche

L'urbanisme, à la française, reste également étouffé dans un carcan juridique. L'épais code de l'urbanisme est jugé par beaucoup trop contraignant. Edicté en 1954, il cadre l'urbanisme de la reconstruction, bien avant celui des grands ensembles, dans un contexte assez simple, constructiviste, quand le permis de construire était suffisant pour gérer les problèmes urbains. En 1954, nul n'imaginait l'équation : « un logement = un véhicule ». La pression foncière, les contraintes sanitaires et environnementales ou les problèmes de déplacements l'ont fait évoluer. Cette lente adaptabilité favorise les recours administratifs, qui créent leur propre jurisprudence. Les enquêtes publiques sont trop souvent considérées comme l'aboutissement d'un processus et non d'une étape. L'adaptabilité, qui pourrait être issue d'une concertation, n'est pas effective. De nombreuses opérations de renouvellement tombent à côté des objectifs qui auraient dû leur être assignés.

« Aucun schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) n'avait prévu les conséquences urbaines du plan armées 2000 ».

Jean-Paul Lacaze

*

D'autres thématiques sont au cœur de ce renouvellement et de ces mutations urbaines.

Les populations urbaines vieillissent, notamment dans les villes

centres. L'intégration des personnes âgées devient un véritable enjeu politique et social.

« Parallèlement à la marginalisation de ces grandes cités H.L.M., on a vu apparaître des cités closes aux entrées surveillées, abritant des populations vieillissantes et fortunées ».

Michel Berger

Une tendance au regroupement existe.

« L'un des enjeux urbains est de devoir moins consommer d'espace, mais de faire plus de qualité ».

Société Française des Urbanistes

Les nouvelles formes de travail, l'introduction des trente-cinq heures hebdomadaires dans nombre d'entreprises et d'administrations, un temps libre de plus en plus grand, voilà quelques problématiques qui sont apparues récemment. Leurs incidences sont encore mal estimées, tant quantitativement que qualitativement, sur l'organisation urbaine.

*

Les mutations urbaines sont nombreuses : intégration des friches industrielles dans le processus de développement urbain, réflexion sur les quartiers sensibles, redécouverte des centre-villes, densification et qualification des espaces publics, intégration des problèmes de déplacements et de mobilités, mise en valeur de patrimoine bâti, protection des espaces naturels ou problématique des risques naturels majeurs.

La ville est plus que jamais le cadre de vie quotidien. Contraintes par des réalités objectives et des prises de conscience récentes, plusieurs thématiques méritent d'être développées et synthétisées. Elles définiront d'ailleurs ce que pourrait être un développement durable des espaces urbains.

1.2. UNE VILLE QUI VIT SA VIE, AU QUOTIDIEN

Qu'entend-on par urbanisme au quotidien ? Cette expression émergente rend compte de tous les espaces « banaux », sans qualités, qui ont été négligés par ceux qui font la ville. Elle désigne également la ville ressentie, la ville perçue par ceux qui la vivent. Et qui bien souvent la subissent.

De nombreux espaces publics sont laissés à l'abandon et font l'objet d'une forte dégradation.

« Sur le plan esthétique, même si l'on note un réel effort de nombreuses municipalités pour agrémenter leurs espaces publics, les tendances fortes vont dans le sens de la dégradation. Envahissement de l'automobile et déferlement des implantations commerciales et des messages publicitaires sont la réalité la plus visible. Les parcours les plus fréquentés (les « entrées de ville ») en sont la proie. Erigés hâtivement sans souci esthétique, les bâtiments se résument à des enseignes commerciales dont l'accumulation désolante et cacophonique tient lieu de paysage urbain ».

Michel Berger

Entrées de ville, lotissements, espaces de proximité dans les cités H.L.M. sont ces espaces les plus négligés.

« Il y a une grande déficience en France dans ce champ là. Il consiste à donner de la qualité paysagère aux lieux les plus banals, à travailler sur la qualité d'usage en relation avec les pratiques sociales, sur les plus petits espaces de la ville ».

Jean-Pierre Troche

Cette absence de qualité paysagère s'explique aussi par déficience de la commande publique en urbanisme. L'urbanisme au quotidien doit correspondre à une organisation de lieux, structurés par des axes de circulation hiérarchisés, des commerces, des services publics, des espaces peu aménagés et des lieux vivants objets d'appropriations spontanées par des habitants.

Le « star » système ne favorise pas cette compréhension d'espaces de convivialité, faits d'organisation et de « désorganisation ». Cet équilibre urbain n'est possible que dans un travail de longue durée, d'investissement permanent d'équipes et de connaissances locales développées.

« Il y a trop de stars ou de grands oiseaux qui passent... alors qu'il faut déployer toute une énergie dans la durée si l'on veut aboutir à la qualité d'un espace public ».

Laurent Bony

L'urbanisme au quotidien est sans doute le travail le plus difficile en matière d'organisation urbaine et de cohésion sociale. Respecter à la fois le bien commun et les aspirations ou les usages individuels pourrait en être une règle générale. Mais la pratique dénature cet urbanisme trop souvent, par manque de temps, par manque de moyen ou par manque de volonté.

*

L'urbanisme au quotidien pose également la question de la hiérarchisation des priorités. Les moyens, même insuffisants, appartiennent aux grandes agglomérations. Les petites villes et les villages vivent une pénurie, de fait.

« Dans un département comme l'Ain, qui connaît une dynamique démographique exceptionnelle (1 % par an), l'urbanisation passe par le renforcement des villages (419 communes) plus que par les villes, elles-mêmes peu nombreuses et relativement peu peuplées (40.000 habitants à Bourg-en-Bresse, 25.000 habitants à Oyonnax). Les villages et les petites villes retrouvent un développement. Ils accroissent leurs niveaux d'équipements et remettent à l'échelle leurs espaces publics. La question de la forme de l'habitat (lotissements successifs et constructions clés en mains), longtemps peu abordée, est maintenant souvent l'objet de questionnements et d'études ».

Nicole Singier

Une attention insuffisante est accordée au péri-urbain, ou semi-rural. Cette évolution des espaces urbains en tache d'huile tend à absorber les espaces, à y homogénéiser les politiques de construction ou de déplacements.

« Il n'y a plus de campagne ou il n'y a plus qu'une campagne couverte de résidences urbaines. Des espaces intermédiaires se développent autour des centres commerciaux, ces nouvelles cathédrales d'aujourd'hui. La question de la sécurité se déplace du centre ville à la périphérie. Il en est de même pour la question de la solitude en ville, de l'accessibilité aux transports, etc. ».

Claude Fourcade

*

La ville vit donc plusieurs vies au quotidien. Dépendantes des différents types d'espaces, ces vies sont aussi fonction de nombreux facteurs qu'il semble important de détailler.

*

1.2.1. Les problématiques sanitaires dans la ville :

La ville crée des conditions favorables aux pathologies. Les épidémies observées, dans les villes françaises et ailleurs, qu'on croyait disparues des lieux de la vie moderne et occidentale, en sont l'illustration récente.

« S'il est évident que la concentration de l'habitat, l'organisation et l'aspect des formes urbaines peuvent favoriser la santé publique, la problématique du risque sanitaire urbain a connu, au cours du dernier siècle, une étonnante récurrence ».

William Dab

La première grande loi d'hygiène et de santé publique est votée en France en 1902. D'autres pays européens en possédaient déjà. La France suivait à l'époque l'Angleterre ou l'Allemagne. Malgré l'exode rural, l'accélération des déplacements et la mobilité sans cesse grandissante des citoyens de l'espace urbain, malgré les migrations internationales, qui depuis l'après-guerre ont « déstructuré » l'architecture « traditionnelle » des populations urbaines occidentales, le discours hygiéniste tenu avant la Grande-Guerre n'a guère changé depuis plus de quatre-vingts ans. Que la ville soit devenue rapidement le cadre de vie de la grande majorité des hommes a posé, avant tout, la question de la maîtrise de cette explosion démographique. L'apparition du S.I.D.A., au début des années quatre-vingt, a bousculé les habitudes sanitaires. Le discours, et les thérapeutiques, ont encouragé la prévention. Sur ce thème, nous avons eu à intervenir à Pittsburgh, Pennsylvanie, Etats-Unis, dans le cadre de la rénovation du District Hill, quartier afro-américain. Cette étude urbaine était conduite par la « Health public school of Pittsburgh ». Ce type de démarche, étudier l'urbanisme à partir d'un organisme de santé publique, est impossible en France. Et pourtant...

*

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

On peut noter cependant que le phénomène urbain comporte des aspects très positifs en terme de santé publique. La qualité des services de santé est reconnue, notamment par l'existence d'un réseau hospitalier dense et homogène. L'une des questions centrales réside en leur accessibilité et à la distinction toujours plus accrue entre milieu urbain et milieu rural.

La ville est le lieu « parfait » d'accumulations et de nuisances. D'importantes mutations et évolutions pathologiques se sont produites et ont été constatées en milieu urbain dans les dernières années. Deux types de nuisances sanitaires peuvent être distingués : les pollutions atmosphériques et les pollutions des sols industriels.

Le nombre de cas d'asthme a doublé en dix ans. Actuellement, en milieu urbain, à Paris par exemple, de 10 à 12% des adolescents sont asthmatiques. La ville crée les causes des conditions de pollution. Les effets additionnés des allergènes respiratoires et des particules fines, dégagées notamment par la combustion des carburants diésélisés, sont supérieurs à la simple addition des deux effets particuliers. Transports, industries, chauffage et aéroports sont les émetteurs de ces pollutions atmosphériques. L'augmentation de certaines pathologies en est directement liée : les maladies cardiaques, beaucoup plus fréquentes encore que les maladies respiratoires et, à long terme, un grand nombre de cancers seront dus à ces expositions urbaines prolongées. La leucémie se déclare notamment suite une trop grande concentration de composés organiques volatiles.

Les autres pollutions sont également connues. Certains terrains sont d'anciennes friches industrielles qui n'ont pas été nettoyées. Une multiplication de cas de cancers infantiles a déjà été observée sur certains sites. La dépollution doit être systématique sur les sites inventoriés comme tels. Les analyses a-posteriori de ces pollutions et des maladies afférentes sont symptomatiques du retard pris dans la compréhension, puis dans la décision, de la question de la santé publique en milieu urbain.

A ces pollutions des sols, il convient d'évoquer les problèmes

sanitaires liés à la qualité de l'air à l'intérieur des habitats. Le non-renouvellement de l'air, les politiques d'économie d'énergie, l'évolution des modes de construction et l'utilisation de nouveaux matériaux de synthèse ont augmenté la concentration d'un certain nombre de polluants. On a décrit récemment un nouveau symptôme, le « syndrome des bâtiments malsains ». Aux Etats-Unis, des épidémies de ce symptôme ont déjà eu lieu. La climatisation, quant à elle, pose, entre autres, la question de la légionellose.

*

D'autres problématiques sanitaires auraient dû être résolues depuis longtemps. Des cas de saturnisme sont observés dans un contexte de marginalisation et de paupérisation de l'habitat. De même la gestion de l'amiante sera vraisemblablement responsable de plus de 50.000 décès, au moins, dans les décennies à venir.

Plusieurs raisons expliquent ces retards. Il n'existe pas, ou de manière marginale et périphérique, de culture épidémiologique en France. De plus, en milieu urbain, il est difficile de cerner les responsabilités. Il n'existe pas de coordination d'actions entre le Ministère de la Ville et celui de la Santé.

La politique de la ville n'a pas été incitative en terme de santé publique. Les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (P.R.A.P.S.), prévus dans la loi « Aubry » sur l'exclusion, n'ont à ce jour occasionné aucune mesure spécifique. Les services de l'Etat ne les ont pas portés. En partie, d'ailleurs, parce que la décentralisation et la multiplication des centres de décision diluent la responsabilité.

La santé publique est pourtant l'affaire de tous en milieu urbain. On observe, depuis une dizaine d'années, la multiplication de recherches sur la thématique « santé et environnement » mais aucune sur le lien pourtant étroit entre « ville et santé ». Ces équipes de recherches sont marginalisées dans le milieu hospitalier et ne dépendent plus que de

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

crédit de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (I.N.S.E.R.M.). Leur composition n'est pas pluridisciplinaire comme il conviendrait qu'elle le soit. Il n'existe pas de lieu, en France, qui regroupe toutes ces compétences. Pourtant, la santé comme la ville relèvent directement de la politique publique. La santé doit être à la fois médecine et qualité de vie.

1.2.2. La mobilité dans la ville, l'accès aux transports publics, l'accès au droit et aux services publics :

Si l'usage des transports collectifs a été encouragé, depuis une vingtaine d'années, par une succession de mesures « incitatives » et le poids important pris par le groupement des autorités responsables de transport (G.A.R.T.), association créée en 1980 regroupant les élus responsables de l'organisation des transports publics, un constat s'impose : la circulation automobile n'a pas disparu des villes, en leurs centres comme en leurs périphéries, malgré la généralisation du versement transport. La loi « d'orientation pour les transports intérieurs » du 30 décembre 1982, dite « L.O.T.I » (responsabilisation des collectivités locales), la loi sur « l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie » du 30 décembre 1996, dite loi sur l'air ou « L.A.U.R.E. » (obligation des plans de déplacements urbains) ou la loi « solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 (affirmation des liens entre politique foncière et mobilités, centrales et périphériques) forment pourtant un canevas incitatif au développement des mobilités collectives.

« Le transport est « ce qui relie les fonctions urbaines, le centre et la périphérie », constitue « une tentative de créer de nouvelles interactions, de créer de nouveaux modes de relation entre des infrastructures statiques ». Dans la dilution des qualités urbaines, dans les phénomènes dominant de péri urbanisation et de nouvelles habitudes de consommation, un rapport espace – temps est apparu, éloigné de celui connu il y a tout juste vingt ans ».
Jean-Claude Ziv

La métropolisation signifie en effet un véritable changement d'échelle et de forme. On assiste à une concentration des richesses humaines et matérielles dans les villes les plus importantes et à une homogénéisation des acteurs économiques, sociaux et même ludiques des milieux urbains. Une modification s'est produite, tant dans les mobilités et les localisations des personnes, que dans celles des biens ou des informations. La dynamique urbaine devient stratégique pour les centres commerciaux comme pour les grands distributeurs.

L'individualisation, c'est-à-dire une tendance à l'autonomie et à l'appropriation individuelle de l'espace et du temps, est récente. Les services publics urbains doivent être conçus pour tenir compte de la diversité et des variations des besoins des citoyens. Ainsi, le transport, longtemps considéré comme un mode « industriel », répétitif et de masse, a changé de nature.

*

Parallèlement à la diffusion des mobilités individuelles et de nouvelles formes de ségrégations sociales sont apparues : ghettoïsation donc exclusion, de tout ou partie, d'une population de l'accès aux services publics, localisations résidentielles essentiellement « électives » donc dépendantes des revenus et des modes de vie, etc.

La croissance des vitesses et des déplacements, la dilatation des échelles des spécialisations sociales et fonctionnelles, ont défini ce nouveau rapport entre le transport et l'urbanisme. Les distances, les archipels urbains, la soif jamais tarie en pétrole et en carburants (moyenne annuelle de 378 litres en moyenne par habitant de la planète), posent la question des risques urbains. Risque d'accident, risque de pollution, risque sanitaire par l'exposition aux pollutions.

Quelques données chiffrées indiquent que les constats, comme les mesures incitatives, sont trop timides. Ils n'ont que peu d'effet sur les pratiques de mobilités. En considérant les données ministérielles sur les transports intérieurs de voyageurs, on peut constater que les volumes de trafic de voitures particulières ont doublé, ou presque, entre 1985 et 1998, tandis que ceux des transports collectifs augmentaient de 15% à peine. L'individualisation des modes de transports est probante si l'on considère également le nombre de véhicules circulant sur les autoroutes et sur les infrastructures en milieu interurbain et périurbain. La part de l'automobile est plus proche maintenant de 90 % que des 75 % observés au début des années

quatre-vingt.

Les transports en milieu urbain sont essentiellement terrestres. De nombreux travaux d'aménagement de voirie ont remodelé, voire bouleversé les paysages des centres vils. Les sites réservés (T.C.S.P.) aux tramways ou aux bus, les zones piétonnes et les zones « 30 » sont autant de décisions incitatives qui n'ont, jusqu'à maintenant, pas changé les habitudes de déplacements. Les transports collectifs ne sont empruntés qu'en situation extrêmement favorable : couverture par les lignes de transports en commun de l'ensemble d'un territoire urbain, coordination possible entre les différents modes et les différentes structures intercommunales, zones de stationnement à proximité des lignes de rabattement, sentiment de sécurité, tarifs concurrentiels. Des exemples provinciaux prouvent qu'une inversion de tendance est toujours possible mais limitée. A Toulouse, les déplacements en voiture dans l'hyper centre, desservi par le métro, ont diminué de 10% entre 1990 et 1996. A Nantes, la part de l'automobile a diminué de 2% entre 1990 et 1997, coïncidant avec l'arrivée puis l'extension du tramway.

*

Les transports en ville ne sont pas uniquement ceux des personnes. Les livraisons de marchandises posent un véritable problème dans tous les centres villes. La concurrence sauvage entre les différents transporteurs et livreurs et la gestion de plus en plus tendue des stocks et des approvisionnements nécessitent des livraisons « just in time ». Les rues, comme les voies périphériques, sont souvent encombrées de ces camionnettes roulant sans vergogne et de ces camions crachant leurs fumées noirâtres.

Ces facteurs expliquent en grande partie, notamment par la diésélisation excessive du parc de véhicules français, les coûts externes attribués aux transports. Même si aucune enquête sanitaire sérieuse et indépendante n'a été menée jusqu'à aujourd'hui, des estimations montrent que ces coûts externes, causés par le bruit, la pollution, les

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

accidents ou simplement le temps perdu, s'élèvent, chaque année, à plus de 17 milliards d'euros pour les voitures, et près de 0,7 milliard d'euros pour les transports collectifs.

Si l'investissement en matière d'infrastructure est important, les problématiques restent pour l'instant marginales en matière d'urbanisme. Les risques sanitaires, « accidentogènes » et de pollutions, liés à la proximité des aéroports et des zones denses d'habitat ne sont que peu connus. L'émiettement des compétences, issues de la décentralisation, amène bien souvent à des situations de concurrence et à une absence totale de coordination entre les différents réseaux. Les préoccupations environnementales ne sont pas encore prioritaires, comme parfois la maîtrise réelle des espaces périphériques où sont érigés multiplexes, centres commerciaux, zones d'habitats pavillonnaires.

On a, enfin, beaucoup évoqué l'inter modalité ou la pratique multimodale des déplacements. Ce sont encore aujourd'hui des conceptions qui relèvent davantage de l'espérance que de la pratique. On ne peut pas faire oublier la primauté classiquement accordée à la logique routière sur la logique urbaine. La mode du péage urbain, malgré certains échecs retentissants, en est l'un des meilleurs exemples.

*

1.2.3. Le dynamisme économique des villes et l'accès au travail :

Le développement, ou le « mal développement », des territoires dépend de la capacité qu'ont les différents acteurs à se mobiliser autour de visions partagées. C'est la multiplicité des initiatives locales et leur fécondation mutuelle qui stimulent l'activité et l'emploi.

« Si 25% de la production des entreprises françaises sont exportés, 75% sont consommés sur place. 93% de la production européenne sont consommés en Europe. L'impact de la globalisation sur nos économies doit être fortement relativisé. Les causes des difficultés sont d'abord internes ».

Michel Godet

Un territoire crée du développement par la dynamique économique de ses actifs. La France des champs se ride quand celle des villes explose. On risque d'avoir bientôt à côté de la région parisienne et de quelques métropoles régionales un grand cimetière français.

Ce sont bien les hommes et les organisations qui font la différence. Tout dépend de leur capacité à se battre autour de projets communs plutôt que les uns contre les autres. Penser d'en haut pour imaginer des solutions reste souvent sans effet. Le contrat d'insertion professionnelle (C.I.P.) a été perçu comme l'instauration d'un sous-S.M.I.C. Certains de ces contrats ont été recyclés en Poitou-Charentes, la région a instauré un système équivalent, baptisé « passerelles pour l'emploi », comme la région Bretagne a mis en place des « chèques insertion ».

Il est sain de commencer par repérer et interroger ceux qui ont réussi ou échoué sur des projets similaires. Le réseau des initiatives locales de développement (I.L.D.) est à ce titre intéressant. Cinq grandes idées y structurent toute initiative :

- ce sont les hommes et les organisations qui font la différence,
- c'est l'activité qui crée l'emploi,
- c'est l'insertion qui crée l'employabilité et valorise les

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

compétences,

- c'est l'initiative et l'innovation qui créent l'activité,
- c'est l'accompagnement qui augmente les chances d'aboutissement.

C'est en ce sens que l'accès au travail est partie prenante de l'organisation de la ville.

*

La prospective économique territoriale n'est pas une science exacte. Les discours relatifs à la « gouvernance urbaine », à la « bonne gouvernance » et à la « gouvernance sociale » se multiplient. Les initiatives et incitations d'ordre fiscal, économique ou social ont encouragé l'implantation d'entreprises et de commerces dans les villes « marginales ».

Quelles ont été leurs incidences sur l'emploi ? Les activités ne sont durables que lorsqu'elles correspondent à une demande précise, à un besoin défini. Une concertation a priori de tous les acteurs est nécessaire et impérative. Cela n'a pas été forcément le cas.

Parler de l'accès à l'emploi sans mettre au centre de la question la formation et l'accessibilité aux savoirs est un non-sens. Les petits boulots et toutes les formes de précarité d'emploi, notamment les emplois jeunes, augmentent l'insatisfaction et les mécanismes naturels de rejet. La déception est d'autant plus grande que l'espoir fut grand auparavant.

La dévalorisation des emplois manuels est encore une spécificité française. Il n'est pas saugrenu d'espérer en l'avenir de l'apprentissage, de l'enseignement mutualiste. Rien ne vaut la mixité, l'échange d'expériences et d'espérances. Les enfants et les jeunes des banlieues n'ont pas les mêmes chances que d'autres. Il est illusoire de croire en l'égalité de l'enseignement, même public. L'école, donc la porte d'accès au travail, est inégale.

Que faut-il alors faire des populations, attachées à leurs micro-territoires, qui n'ont aucune chance de se développer ? Faut-il les obliger à partir en démolissant ? Faut-il les obliger à se mélanger ou bien à rester entre elles ? Il existe de la chaleur humaine dans leurs exclusions, mais toutes sont vouées à l'échec. Le plus dur n'est pas ce temps de l'adolescence. Mais après, quand elles sortiront de leur « cocon », quand elles auront à affronter la froideur, la rigueur de « l'autre rive ». Il faut les accoutumer dès maintenant à prendre des risques de l'autre côté des périphériques.

« Je pense qu'il faut les contraindre à cette traversée. Une enquête que je mène aujourd'hui sur une centaine de « dérouilleurs », des quadragénaires issus de l'immigration qui ont réussi, montrent que le fait de n'avoir pas fréquenté le collège de leurs quartiers, mais d'avoir été mélangés à d'autres élèves, d'autres milieux sociaux, les obligeait à s'accoutumer à la différence. C'est la première étape de l'accoutumance au goût du risque. Si on peut contraindre les individus, par le biais de la carte scolaire, à sortir de leur chaleur groupale, voire tribale, ils s'habitueront au voyage, à l'adaptation ».

Azouz Begag

*

La dynamique économique des villes dépend en partie d'une volonté politique. L'urbanisme doit accompagner ces traits d'union. Mais l'accès au travail dépend essentiellement de la formation et de la diffusion des savoirs.

Revendiquer un travail est une des libertés fondamentales de l'homme. Comme celle de posséder un logement. La ville marginale ne garantit ni l'un ni l'autre à ses habitants. C'est l'une des premières étapes vers la grande précarité.

*

1.2.4. Les exclus de la ville et l'intégration des handicapés :

L'exclusion, comme la très grande exclusion, fait partie du « paysage » urbain. Pourtant, on peut affirmer que la ville, en France comme à l'étranger, n'a jamais été pensée pour mélanger les populations « différentes », « marginales », au reste des citoyens.

La question de l'hospitalité en milieu urbain est devenue priorité. Construire la ville, une belle ville, voilà un noble objectif. Mais construire une ville fonctionnelle, c'est bien là sans doute, en lui gardant une esthétique, l'une des futures voies du développement urbain. Les urbanistes ne peuvent faire l'économie des problèmes de santé publique, en matière de maladies liées à l'environnement et aussi de critères d'aménagements urbains d'espaces publics en fonction, à tort ou à raison, des questions d'hygiène ou d'exposition aux risques.

L'exclusion définit également des phénomènes d'appropriation de l'espace public, parfois considéré comme territoire « tribal ». On peut s'interroger sur les raisons qui amènent certaines personnes à ces situations de rupture. Force est de constater que, même dans ce contexte, la symbolique du logement prime toutes les autres considérations, même en phase d'extrême exclusion. Le logement véhicule des valeurs de protection et d'intimité.

« Les villes ont été pensées pour des populations en mouvement. On ne séjourne pas dans la rue, on ne fait qu'y passer. La R.A.T.P. a changé son mobilier pour que les gens ne puissent plus s'allonger. On a fait disparaître les pissotières des rues. L'espace public n'est pensé que pour une population socialisée, mobile, avec des endroits balisés pour les enfants, les mères de familles ou les retraités. Des mesures coercitives sont prises à l'égard de ces personnes. On sait, pourtant, qu'elles ont des stratégies de survie inattendues ».

Jacques Hassin

Pourtant, une population émerge dans les grandes villes françaises. Celle de ces gens qui vivent dans la rue. Non pas des clochards, au

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

sens traditionnel du terme, mais celle des déboutés du droit d'asile, parfois en famille. Ces personnes, qui ne repartiront pas, ne survivent que par les dispositifs d'urgence. Tous les autres dispositifs leur sont par nature interdits. Dans les prochaines années, une nouvelle classe d'errants verra le jour en France, si ce n'est pas déjà fait. Des gamins des rues, au même titre que les enfants de Rio ou de Moscou, parcourront nos villes.

Décider des populations sans abri, c'est avant tout entériner le fait qu'il y a des gens dans la rue. Nous n'y sommes pas encore prêts en France. Les tendances de contrôle social et d'urbanisme ont fait comme si ces phénomènes étaient conjoncturels.

Pourtant, depuis des décennies, voire des siècles, ces phénomènes sont structurels et des territoires leur sont parfaitement identifiables. Territoires de nuit comme certaines gares, certains hôpitaux où des consultations médicales sont possibles, ou des portes dans les grandes villes, proches des centres d'hébergement. Les territoires de jour sont plutôt organisés en fonction de la survie économique et de la survie sociale, comme les alentours de cafés, de restauration rapide, d'hôpitaux, d'églises ou de certains grands magasins.

Autant les territoires de jour sont partagés, autant les territoires de nuit sont complètement privés. Ces endroits d'intimité, ces espaces de repli, sont de plus en plus rares. Les consultations du centre d'hébergement et d'accueil aux personnes sans abri (C.H.A.P.S.A.), centre créé en 1993, observent de nouveaux stigmates, brûlures oculaires lacrymogènes ou morsures de chiens quand les territoires nocturnes des populations sans-abri sont des parkings.

*

En matière de politique publique, il faut admettre qu'une frange de la population ne relève plus du domaine du curatif, mais bien du palliatif. L'espace public doit la tolérer. Même si la « cour des miracles » était

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

hors les villes, au Moyen-Âge, les pauvres y avaient leurs places et leurs fonctions. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. On ne les tolère plus. Tous les modes de vie sont dignes et méritent d'exister. Le vagabondage a toujours existé. Nous ne pouvons le supprimer. Il faut le tolérer, à défaut de le légiférer.

Il en va de même par assimilation pour les gens du voyage, des étrangers en instance d'expulsion. Les villes sont un milieu d'extrême solitude et de grande désespérance. La question de l'hospitalité doit y être traitée à bras le corps.

Cette hospitalité concerne toutes les personnes considérées comme marginales. Nous pouvons y intégrer les populations handicapées. Par exemple, une faible partie des transports publics est équipée pour accueillir les fauteuils roulants. Les trottoirs sont bien souvent trop bas pour que les personnes à mobilité réduite puissent accéder aux marchepieds des transports en commun. Et que dire des lignes de métro, puisque dans bien des cas, les fauteuils restent bloqués aux tourniquets ou aux portes automatiques trop étroites.

L'exclusion touche tous les types de handicaps. La ville n'est pas accessible non plus, ou très peu, aux personnes mal voyantes.

« Ce que je cherche, c'est le vide. Le plein me gêne ».

Béchir Keroumi

Beaucoup de ces aveugles souffrent des espaces perçus. Il n'y a pas assez d'espaces vides, ouverts, ou ressentis comme tels. La forme de l'habitat les oppresse, comme écrasés par ces pleins, ces espaces remplis. Leur libre circulation n'est pas favorisée. Des équipements sonores existent, pour traverser les rues, aux feux de signalisation notamment. Mais peu de villes en sont équipées.

L'ensemble de ces difficultés est traité par des associations ou des services publics corporatifs. Et pourtant là aussi, seule la globalisation mène à l'intégration. Noble et immense tâche pour l'urbaniste !

1.3. UNE VILLE QUI S'IMAGINE, DEMAIN, DURABLE

En 1988, le magazine américain « Time » élisait comme homme de l'année la planète Terre. Quatre ans plus tard, les suites de la conférence de Rio semblaient prometteuses, parce que soucieuses des équilibres, tant environnementaux qu'économiques et humains, à l'échelle du monde. Si beaucoup ont cru voir dans l'agenda 21 une bible d'actions politiques à mener, de programmes à lancer, d'espoirs à ne pas décevoir, force est de constater que, depuis, malgré les milliers d'articles consacrés au « développement durable » ou au « développement soutenable », les ambitions ont été revues à la baisse. Pour ne pas dire que, souvent, les engagements pris n'appartiennent plus qu'au souvenir.

Les conférences d'Istanbul, de Kyoto, de Marrakech ont entériné l'idée d'un développement à plusieurs vitesses. Drôle de manière pour inciter les pays occidentaux comme les pays émergents à considérer l'environnement comme une priorité. Mais ce n'est pas une raison pour se désengager.

Le chapitre 28 de l'agenda 21 définit les initiatives des collectivités locales, les « agendas 21 locaux ». Cinq grands axes y sont soulignés : le management des ressources naturelles (eau et usage des sols), le développement urbain (logement et transport), la gestion des déchets, la promotion de la santé publique et des services sociaux, l'éducation du public au développement durable.

Lors du sommet de la terre de Rio, la nécessité d'un développement durable a été reconnue par la communauté internationale. Le développement durable exige que chaque génération utilise les ressources de la planète de manière à ne pas mettre en danger le bien-être et les chances de développement des générations futures. La lutte contre le réchauffement climatique est nécessaire pour y parvenir : l'augmentation de la teneur, dans l'atmosphère, des gaz dits à effet de serre risque d'engendrer des bouleversements écologiques sur

l'ensemble de la planète. La convention cadre sur le changement climatique, signée à Rio de Janeiro, avait pour objectif de stabiliser, puis de réduire les émissions de ces gaz dans un délai suffisant pour que le développement économique puisse se poursuivre de manière durable. Depuis le sommet de la terre, l'industrie a, au niveau mondial, réduit ses émissions de gaz à effet de serre. Par contre le transport a augmenté les siennes de 75 %.

« Le transport donne l'impression de croître inexorablement et aucune politique de substitution – gaz ou électricité se substituant à l'essence ou au gas-oil – ne semble pouvoir conduire à des résultats importants ».

Institut de France

(rapport n°45, réalisé conjointement par l'Académie des sciences et l'Académie des sciences morales et politiques, novembre 2000)

Les distances parcourues par les véhicules à moteur devraient augmenter de 40% entre 1997 et 2020 dans les pays de l'O.C.D.E., alors que le trafic aérien et les flux de passagers afférents devraient tripler. En septembre 2001, un nouveau livre blanc sur la politique des transports intitulé « *Mobilité 2010 : l'heure des choix* » a été publié par la commission européenne. Ce livre s'inscrit dans la stratégie de l'union européenne pour le développement durable adoptée lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Göteborg en juin 2001.

L'aggravation de la crise environnementale et la sensibilité croissante des opinions publiques imposent que les questions écologiques soient considérées dans les politiques économiques en général et les politiques de transport en particulier. Il serait inimaginable que la ville durable ne devienne pas, après le sommet mondial sur le développement durable organisé par les nations unies à Johannesburg, à l'automne 2002, un véritable projet d'urbanisme. Le transport aujourd'hui est le fruit d'aménagements urbains qui ont fait fi des perturbations qu'ils provoquent. Il est grand temps dans ce domaine de révolutionner les études et la matière grise.

*

Si on observe les premiers résultats de l'appel à projets consacré aux outils et aux démarches en vue de la réalisation d'agendas locaux, en France, entre novembre 1997 et novembre 2000, on ne peut que regretter le faible nombre de réponses sélectionnées et évidemment la grande prudence des objectifs déclarés. Il faut avouer que ces derniers, communs aux contrats de ville et aux chartes pour l'environnement, se perdent dans un véritable dédale bureaucratique, d'antagonismes locaux et nationaux, à la suite desquels l'arbitrage politique ne retient, le plus souvent, que de vagues sensibilisations des différents acteurs aux concepts de la ville durable.

« Depuis dix ans, le développement durable s'est imposé dans les discours, mais pas encore dans les pratiques. Il n'y a pas en France de politique de grande envergure de développement durable comme en Allemagne, en Europe du Nord, en Italie, etc. ».

Gérard Blanc

De nombreux acteurs, notamment associatifs, regrettent que seuls quelques élus aient profité de ces objectifs, dans le cadre des lois de coopérations intercommunales, pour réaliser des projets notamment de transports ferroviaires urbains et de planification foncière parfois gigantesques et souvent sans mesure avec les réalités locales. La mobilisation des élus et des associations n'est pas effective sur le terrain, eu égard notamment au nombre très limité d'ateliers de suivi. Celui de Rillieux-la-Pape, concernant l'emploi et la formation, et celui de Chambéry, sur l'équilibre et la solidarité urbain – rural, n'ont pas dépassé le stade des tables rondes. Quelles suites peut-on en attendre ?

« On tente de prendre, aujourd'hui, plus en considération les problématiques environnementales (P.D.U., loi sur l'air) dans un souci de développement durable et non plus au « jour le jour » comme ça a pu être le cas auparavant ».

Société Française des Urbanistes

*

En considérant les problématiques, reprises dans le rapport « *Villes durables européennes* » de la direction générale de l'environnement (D.G. XI) de la commission européenne, en mars 1996, le contexte des villes durables est pourtant très clair. La gestion durable des villes suppose une gamme d'outils qui réponde aux préoccupations écologiques, sociales et économiques. Les principes du raisonnement écosystémique, de la coopération et du partenariat en sont encore à leurs balbutiements. Quant à la coopération décentralisée, on peut se demander si elle réside seulement dans le don à des villes africaines d'autobus amortis en France et particulièrement polluants ?

On sait que la gestion des risques est au cœur même de la ville durable. La santé publique n'est pas encore une priorité en ce domaine. La survivance et la réapparition de pathologies, la multiplication de maladies respiratoires et cancéreuses, en témoignent. De plus, la qualité du bâti, la pollution et les circuits de climatisation sont, en milieu urbain, à la fois source de pollutions et facteurs déclenchant de pathologies.

Mais la structure de la décision reste trop fragmentée. Il y a d'un côté, ceux qui s'occupent des transports, de l'autre ceux qui s'occupent de l'énergie. Tout est cloisonné. La structure de la décision reste verticale entre l'Etat et les collectivités locales. Pourtant, on peut observer ici ou là des progrès tangibles.

« Depuis dix ans, la priorité est donnée au développement durable par l'amélioration des fonctionnements urbains existants (circulation, développement économique, rayonnement des villes sur les territoires voisins, etc.) et par le renouvellement des constructions existantes. On bâtit moins et on cherche à reconstruire la ville sur elle même plutôt que de continuer l'étalement urbain et donc le développement de l'usage de l'automobile. Le nouveau P.L.U. est un outil plus adapté que le P.O.S. car il intègre des projets d'aménagement et développe des problématiques ».

Société Française des Urbanistes

*

La ville durable est donc question d'organisation de l'espace. Le développement très rapide de vastes zones périurbaines, autour de centres commerciaux, de lieux de détente et de loisirs, ne répondent pas à ces objectifs. Les déplacements se font en automobile. Le parc de véhicules français est l'un des plus diésélisés au monde. Les émissions de particules et de polluants sont toujours importantes malgré les annonces des pétroliers et des constructeurs automobiles. De plus, la présence d'aéroports en proximité d'espaces fortement urbanisés participe grandement aux pollutions urbaines.

« La nouvelle ingénierie du développement durable (la ville des courtes distances, des zones « 30 ») devrait être incluse dans les marchés de renouvellement des voiries. On crée dans quelques opérations des boulevards urbains avec réduction de vitesse dans la ville et en même temps, la communauté urbaine ou d'agglomération refait chaque année, une partie importante de ses voiries, élargit ses voies avec des kilomètres de bitume à l'identique, etc. Il faudrait mettre davantage de matière grise dans cette partie de la dépense ordinaire et ne pas la cantonner à des opérations « marginales ».

Gérard Blanc

La gestion durable des ressources naturelles est, plus que jamais, d'actualité. L'eau et les déchets dans la ville doivent être au cœur des priorités. On sait que le coût de l'eau, et ce n'est pas illogique, a été sensiblement accru dans la dernière décennie. La surconsommation massive en ressource hydrique est aussi une réalité. La production quotidienne de déchets, supérieure à un kilogramme quotidien par habitant, nécessite également de réfléchir à des plans ambitieux de recyclage à défaut de transformations industrielles. De même, leur stockage en périphéries urbaines oblige à exiger davantage de contrôles.

*

Si les élus, les techniciens de collectivités, les citoyens n'ont pas été mobilisés à la mesure du défi de la ville durable, c'est en partie parce que ce projet a été coupé de ses aspirations initiales, simples et concrètes. La superposition des compétences, aux échelles des territoires urbains, n'a fait qu'alourdir un peu plus les processus décisionnels. Ainsi, l'efficacité des projets, à défaut d'ambition, est quasiment nulle.

« Le développement durable est un concept intéressant car il pose la question de la régulation politique et de la légitimité de l'action publique. Aujourd'hui, il y a disparition de la régulation et des fonctions redistributives. Le plus difficile est d'introduire des problématiques et des objectifs à long terme pour réguler des mécanismes de court terme. Derrière ce concept de développement durable est posé le sens de l'action des professionnels qui contribuent à l'urbanisme ».

Jean-Pierre Troche

C'est sans doute l'un des échecs majeurs de l'urbanisme de cette dernière décennie, tant en France qu'à l'étranger. Le principe du permis de polluer a éveillé quelques « vocations » et un climat d'impunité est souvent constaté. Les objectifs sont trop souvent, quand ils existent, programmés sur le long terme. On ne peut pas mobiliser des citoyens bénévoles à l'horizon 2020, quand ils ne sont associés que très indirectement aux choix stratégiques actuels de l'organisation urbaine. La mission de l'urbaniste est primordiale dans ces domaines.

Les villes françaises n'ont pas saisi l'opportunité pour elles, de répondre à de nombreuses sollicitations d'ingénierie, de conseil, de partenariat avec des villes d'autres continents. Curitiba, au Brésil, a développé son image de ville propre, soucieuse de son environnement tant humain que naturel, sans l'expertise directe ou le parrainage de villes françaises. Si l'Afrique est abandonnée par les politiques officielles, les programmes de coopération décentralisée n'y sont,

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

aujourd'hui, que limités. Est-ce la place de la France, voire de la francophonie, que de se replier aux frontières de l'hexagone ?

*

Les problématiques liées au développement et à la ville durables sont nombreuses pour les urbanistes. Il est question d'environnement, de transport et de développement économique en lien avec celui urbain et territorial. La prise en compte, selon des logiques transversales, des zones commerciales comme des transports dans les grands projets de ville (G.P.V.) est une évolution très positive de la politique de la ville.

La question de l'environnement dans la ville n'a de sens que si elle est abordée avec celle du lien social et du droit égal pour tous aux fonctions et aux services dans la ville.

« Avant, on pensait que le développement, selon une mécanique « vertueuse », entraînait du développement. Aujourd'hui, on sait que le développement produit des effets hétérogènes parfois pervers ».

Daniel Béhar

*

Evoquer la ville durable, c'est exiger aussi une ville de droit.

« L'urbanisme est confronté à la question du droit ou plus exactement de la ville de droit, qui adresse à la concentration de personnes sur un même espace urbanisé le défi d'organiser un subtil équilibre entre les prestations et les services de l'accès aux droits. S'agira-t-il de permettre l'habilitation de tous à la société de droits qui impliquerait que chacun puisse « accéder » au logement, au travail, aux ressources et aux plaisirs de l'avoir si dilué de nos jours dans la capacité d'être ou de ne pas être dans la communauté des possédants ? S'agira-t-il, faute d'avoir pu remplir chacun de ces droits, de

créer des urbains à géométrie variable d'intégration sociale, qui conduirait à faire ici, de la sécurité normative et là, de la « tolérance zéro » ? ».

Thilo Firchow

Des magistrats impliqués dans la politique de la ville ont initié de nouvelles démarches de justice dans la ville : développement d'une justice efficace et de proximité, adaptation de la justice à la ville, mobilisation de la société civile autour des valeurs du droit. Les banlieues ont engendré, avec leur cortège d'exclusions, de violences et de déficits de droit, un mouvement de professionnels, mais aussi de citoyens. Tous recherchent une justice de proximité plus adaptée. Ils interpellent la justice dans ses structures et ses méthodes.

Quatre principes directeurs sont au cœur de cette démarche de proximité : le rapprochement, la souplesse, la cohérence et l'authenticité. Ainsi, s'il faut garantir égalité et facilité d'accès à la justice, celle-ci doit être proche, c'est-à-dire allier proximité géographique, psychologique, justesse et célérité du traitement. Elle doit retrouver le moyen d'exister c'est-à-dire d'être saisie, d'écouter, de décider, et de voir exécuter ses décisions. La justice doit travailler en temps et en espace réels.

« Il s'agit pour la justice de retrouver un ancrage dans la société réelle et de se rapprocher tant des justiciables que des autres acteurs de la cité afin de substituer à une approche et à un traitement quasi-bureaucratique de la masse des contentieux dont elle est saisie, leur analyse globale, la maîtrise de leurs tenants et aboutissants, et leur gestion en temps réel ».

Claude Beau

Les préoccupations d'accès aux droits et aux services publics ont une traduction spatiale, matérielle et symbolique dans la ville et notamment dans les quartiers en difficulté. Les démarches de proximité favorisent la création de nouveaux lieux de justice. Ce sont essentiellement des points d'accueil et d'accès aux droits, des antennes ou des maisons de justice. Au-delà du domaine de la justice, de nombreux lieux associatifs ou publics ont été ouverts, des centres sociaux, des centres de loisirs ou des maisons des services publics. Tous doivent être des lieux

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

d'accueil et de proximité, à l'échelle humaine. Ces lieux intermédiaires, entre les institutions et les habitants, sont des endroits d'écoute et de compréhension des besoins.

« La politique de la ville me paraît avoir bien mieux travaillé que ce qu'en disent les journaux et intellectuels parisiens. Certains quartiers sont bien plus sûrs qu'ils ne l'étaient il y a dix ans. Un très grand nombre de locaux associatifs et publics se sont ouverts dans des grands ensembles. Des services publics, dont la police avec le C.L.S., y sont à nouveau présents, comme des maisons des services publics, des centres municipaux de loisirs, etc. Économiquement, la situation a arrêté de s'y dégrader et s'y est même parfois améliorée avec le pacte de relance et les Z.F.U. ».

René Dias

*

2.

**QU'EN EST-IL DE LA MAITRISE
D'OUVRAGE PUBLIQUE ?**

2.1. LA DECENTRALISATION RECOMPOSE LES POUVOIRS SUR LE TERRITOIRE ET SUR LA VILLE

Dans les années quatre-vingt, l'Etat se désengage du champ de la ville. Les collectivités locales se saisissent de nouvelles compétences en la matière. Elles deviennent les « opérateurs » de l'urbanisme. Le découpage par blocs de compétences entre collectivités territoriales prévu dans la loi n'est pas net et entraîne de nombreuses confusions.

« Concrètement, toutes les institutions se sont affranchies des blocs de compétences. Aujourd'hui, toutes les collectivités locales ont des politiques locales territoriales, chacune cherchant à avoir une vision stratégique sur ce même territoire. On peut ainsi avoir cinq représentations différentes des enjeux de territoires, celle d'une ville, d'un pays, d'une agglomération, d'un conseil régional, d'un conseil général, chaque collectivité ou structure agissant plus ou moins globalement ».

Daniel Béhar

C'est à une nouvelle organisation politique que l'urbanisme est confronté. Etat national et Etat local ont des prérogatives. Le rôle de l'Etat national reste de légiférer et de garantir l'Etat de droit. L'Etat local doit s'ériger comme le principal interlocuteur des collectivités territoriales. Il doit être stratège si l'échelle, ou l'enjeu, l'exige, partenaire lors des phases de contractualisation et garant, si possible, des solidarités et des cohérences à respecter par les collectivités territoriales.

« Il importe que les services déconcentrés, au niveau régional ou départemental, construisent ensemble ce qui deviendra le point de vue de l'Etat, sur telle ou telle agglomération, tel ou tel territoire, et non des points de vue juxtaposés. L'Etat local s'obligera à produire une synthèse de ses enjeux, dans une lecture interministérielle ».

Comité des Directeurs pour le Développement Urbain

Malgré ces grands objectifs, la réalité est tout autre. La spécialisation

initiale de chaque niveau territorial n'a pas été, d'une façon générale, respectée. Cela peut être d'ailleurs vu de manière positive dans le sens où cela évite que les services de l'Etat national ne s'occupent que des grandes questions, comme le développement économique ou les grands équipements, et que l'Etat local ne soit cantonné qu'aux décisions considérées comme mineures, touchant notamment le secteur social.

« La décentralisation, pourtant tant demandée et ce à juste titre, a contribué à une immense perte des savoir-faire en urbanisme, en particulier au niveau de la maîtrise d'ouvrage publique ».

Société Française des Urbanistes

Le plus souvent, confusion d'échelles et multiplication d'organes de décision n'ont guère profité aux politiques urbaines. Les rivalités entre structures amènent souvent les projets à une situation de blocage.

« L'emboîtement non hiérarchisé des collectivités territoriales rend le système de décision fort mais atrocement compliqué. Alors que l'époque est favorable au développement local par projets transversaux, les délégations d'autorités attribuées aux structures de projets sont parcimonieuses. Les comités de pilotage, techniques ou stratégiques sont souvent auto-bloquants ».

Jean-Michel Roux

D'autres professionnels analysent autrement les tendances : en prenant l'exemple de la politique de la ville, on observe une spécialisation nette par blocs de compétences avec un transfert total de la commune à l'agglomération, laissant en chemin tomber le principe de subsidiarité.

« Ce qui pose problème est qu'un tel passage, pourtant si lourd de conséquences, ne donne lieu à aucun débat. La politique de la ville et le logement sont devenus une compétence obligatoire de la communauté d'agglomération. Ce qui est dramatique lorsque la décision du transfert a été prise au niveau de l'agglomération est que la compétence ville a disparu totalement. Si on pensait selon le principe de subsidiarité et en terme de gouvernance, il serait essentiel que les compétences « ville » et « agglomération » coexistent. En particulier, dans la politique de la ville,

l'échelle de l'agglomération est trop éloignée de la ville et des quartiers. L'échelle du quartier est indispensable ».

Claude Fourcade

*

Cette situation de concurrence entre les collectivités n'est pas sans rappeler parfois les querelles entre cités guelfes et gibelines. Qu'importe qu'elles soient pontificales ou impériales. Fort heureusement, les villes toscanes ont survécu. Deux idées majeures sont souvent dégagées et montrées comme causes principales de nombreux immobilismes, voire de dysfonctionnements aux échelles urbaines.

D'abord le morcellement d'autorités concurrentes, qui ne fait que renforcer l'atonie des décisions et le manque de vision globale d'un projet, à l'intérieur d'une même agglomération. Le manque d'autorité et de coordination, ou d'avis indépendant, se fait cruellement ressentir.

« Pour l'instant, la construction des autorités d'agglomération ressemble à un véritable souk. Les élus négocient un kilomètre de route contre une piscine. On est loin de l'autorité d'agglomération qui décide et gère de manière indépendante. On ne raisonne pas sur des enjeux d'agglomération. Les collectivités locales n'ont pas les moyens de gérer une planification qui les dépasse ».

Alexandre Melissinos

Ensuite, la disparition progressive de la « commune ». Ce transfert des compétences aux formes intercommunales symbolise parfaitement un enjeu à forte connotation historique et symbolique. Certains élus semblent vouloir se protéger des citoyens dans des structures qui ne dépendent pas directement du suffrage populaire. Les organisations communautaires, régionales, départementales, européennes, remplacent commodément le rôle tenu par les directions départementales de l'équipement (D.D.E.) avant 1982, année des lois

sur la décentralisation.

« On constate aujourd'hui que de nombreux techniciens et élus préfèrent travailler au niveau de la communauté d'agglomération car « la démocratie est plus commode quand le peuple n'est pas là ». Et pourtant, quand on pense au rôle joué par la commune en France comme socle de l'histoire démocratique, la disparition progressive des compétences des villes est un enjeu à forte connotation historique et symbolique. D'ici dix à quinze ans, les villes en France n'auront plus dans leurs compétences que l'état civil ! ».

Claude Fourcade

Cette superposition permanente d'enjeux très locaux montre que subsiste un problème majeur à toutes les échelles de décisions. Tant dans les projets urbains que dans les négociations entre les différents services, tant dans les relations entre techniciens des services déconcentrés et ceux des collectivités locales que dans les rapports entre les élus et ces techniciens ou les experts, il n'existe pas d'organe de régulation. La complexité des choses redonne un pouvoir fort au corps territorial, au technicien qui sait et qui peut infléchir la décision de l'élu. Le manque d'arbitrage est une des grandes difficultés.

« L'assemblage des projets communaux n'est pas actuellement assuré par une autorité suffisante de l'Etat ou par une autorité supra-communale. Il faudrait un transfert important sur le plan quantitatif des urbanistes opérant au niveau communal vers des structures intercommunales, ce qui n'est pas le cas. Les délégués intercommunaux ne sont pas élus au suffrage universel. Ils n'ont pas la légitimité pour imposer aux communes leurs décisions. Les intercommunalités ne sont que des administrations de mission. Leur évolution est décisive ».

Jean-Pierre Guillaumat

L'urbanisme en France a longtemps souffert de cette dichotomie entre l'attente des citoyens et les politiques de planification, décidées par l'Etat national, à l'écart de toute connaissance de terrain. C'est ce qui distingue par exemple les projets urbains français de ceux de leurs voisins européens, notamment anglo-saxons.

« Dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, l'urbanisme français a produit des discours sympathiques et souvent dogmatiques en prenant soin de ne rien faire qui puisse contrecarrer les quatre priorités réelles de son action en longue durée : la voiture, la grande distribution, la maison individuelle et la décentralisation. Le constat est clair : la France a deux fois plus de kilomètres de voies bitumées par habitant que les pays voisins. 80 % de la dépense commercialisable des ménages passe par les centres commerciaux, contre moins de la moitié dans les pays voisins. Face à la demande de maisons individuelles stimulée par la réforme des aides au logement de 1977, l'équipement, ainsi que la grande majorité de ceux qui se disent urbanistes, n'ont répondu que par un refus boudeur de s'en occuper ».

Jean-Paul Lacaze

*

L'espoir d'une inversion de cette tendance « très française » naît avec les nouvelles lois de décentralisation dites lois « Voynet », « Chevènement » et « S.R.U. », renouvelant le rôle de l'Etat sur les territoires urbains et renforçant le principe de coopération intercommunale. Si ces lois étaient attendues par certains acteurs, de nombreux élus sont encore rétifs à l'idée de bâtir des projets d'urbanisme par nature transverses et pluridisciplinaires.

« Les structures actuelles de projets par nature transversales (projets urbains, économiques, sociaux, culturels) sont mal accueillies dans le système de pouvoir local ».

Jean-Michel Roux

Le rôle de l'élu, et spécialement de l'élu local, apparaît donc comme central dans cette problématique. Malgré des inquiétudes, des interrogations et des incompréhensions, la loi « S.R.U. » est comprise, par beaucoup d'élus, comme une chance d'élargir leurs compétences territoriales. Les schémas de cohérence territoriale (S.C.O.T.) ont remplacé les schémas directeurs. Ils ne se limitent pas à la simple programmation des extensions urbaines et des équipements

d'infrastructure, mais ils donnent aux agglomérations les moyens de fixer des objectifs communs à l'ensemble des politiques et des documents de programmation sectoriels. On peut citer les plans locaux d'urbanisme, les programmes locaux d'habitat, les plans de déplacements urbains ou les schémas de développement commercial.

Les plans locaux d'urbanisme (P.L.U.) rappellent l'importance d'y intégrer le principe de développement durable, selon trois axes majeurs. Permettre, d'abord, le développement des villes et des villages tout en étant économe d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Accueillir, ensuite, toutes les populations, sans discrimination sociale et économique et toutes les activités. Enfin, prendre en compte l'environnement et la lutte contre les nuisances et les risques naturels et technologiques.

« Les plans locaux d'urbanisme, comme toutes les politiques publiques, doivent respecter le principe de développement durable. Ce principe consiste à faire en sorte que les décisions prises, pour permettre de satisfaire les besoins de la génération actuelle, ne compromettent pas la situation que trouveront les générations futures. Il implique en outre que les citoyens soient associés aux décisions qui les concernent ».

Association des Maires de France

Le projet de territoire doit donc être une source de nouvelle cohérence des politiques territoriales et des outils de gestion de l'espace. Une redéfinition de la hiérarchie et des rôles respectifs de chacun des acteurs, comme des différents outils, doit s'imposer. Les objectifs du développement durable et de cohésion sociale sont au cœur de ces nouvelles priorités.

« L'ensemble des lois « Voynet », « Chevènement » et « S.R.U. » constitue une étape dans l'organisation territoriale de notre pays, et non un achèvement. Nous sommes en période de transition. Les regroupements nouveaux cohabitent avec des entités plus traditionnelles. Ces dernières traduisent encore aujourd'hui la continuité et la permanence de la République. Elles ont un sens dans le fonctionnement de la démocratie. La logique de l'intercommunalité ne fait pas disparaître la commune, mais

conduit à une nouvelle répartition des compétences entre la commune et le regroupement intercommunal. Enfin, les territoires vécus et perçus par les habitants, ceux à partir desquels ils construisent leur identité, diffèrent selon leur place dans la société. La commune ou même le quartier conservent un sens pour de nombreuses fonctions de proximité nécessaires au lien social ».

Comité des Directeurs pour le Développement Urbain

*

La concertation avec la population pendant les études de documents d'urbanisme et d'enquête publique est réclamée. C'est sans doute la première fois qu'élus et associations de citoyens peuvent s'entendre « officiellement » sur un objectif majeur de démocratie locale. La loi « S.R.U. » les y encourage fortement.

« La nouvelle loi « S.R.U. » fait preuve d'une certaine ambition. Elle donne entre autres, une certaine dimension à la concertation publique. Mais à condition que cette concertation ne devienne pas l'alibi d'une déréglementation cachée ».

Michel Berger

Depuis dix ans, la question de la démocratie locale se pose dans le champ de l'urbanisme. La question de la ville a permis de renouveler la vision de la démocratie et du pouvoir local. La démocratie représentative s'est trop souvent imposée comme une vision trop simplifiée du pouvoir local

Un consensus existe aujourd'hui autour du débat public. Il est devenu indispensable en urbanisme. On évoque même les ateliers publics, demeurés exceptionnels et peu fonctionnels. Mais les expériences de concertation ou de consultation sont encore trop ponctuelles et limitées dans le temps.

« La démocratie participative a progressé dans les quartiers de la politique de la ville où les modes de « faire avec les habitants » s'inventent tous les jours

dans des ateliers publics d'urbanisme ».

Bénédicte Madelin

Il manque cruellement, aux différentes échelles, de lieux de débats permanents entre habitants et partenaires publics et privés de la ville. C'est là l'un des enjeux de la ville et de l'urbanisme. Les décisions ne peuvent plus être prises en dehors des citoyens. C'est impossible. Elles supposent d'ouvrir de tels espaces de concertations, de discussions, d'échanges et même parfois d'oppositions.

« Nous faisons face à une incapacité à mettre en place des instances de concertation et de régulation, de manière permanente, à des échelles pertinentes : échelles de proximité au niveau du quartier, au niveau de la ville, au niveau de l'agglomération ».

Jean-Pierre Troche

Cette question de lieux de débat est d'autant plus importante que de nombreuses associations sont nées ces dernières années. Leur technicité est très souvent supérieure à ce que peuvent en penser élus et techniciens. Leur capacité de réaction, de mobilisation et d'expression n'est plus à négliger.

« Intégrer les associations à la concertation publique est devenu une nécessité. ».

Société Française des Urbanistes

*

La question de la ville a permis de renouveler récemment la vision de la démocratie et du pouvoir local.

« Nos sociétés de « risques » ont engendré de nouvelles formes de consultation qui entendent répondre à la double insuffisance : insuffisance, d'une part, de l'expertise scientifique et technique et d'autre part, insuffisance du mode de représentation politique ».

Jacques Ion

Les savoirs techniques des experts sont désormais systématiquement remis en cause. La science et le modèle déterministe qu'elle véhicule, « telles causes donnant tels effets », sont contestés. Le principe de précaution est introduit progressivement dans les schémas décisionnels, notamment dans le domaine de l'environnement.

Parallèlement à cette défiance du citoyen au discours qui apparaissait jadis comme vérité absolue, la démocratie représentative est apparue comme une vision trop simplifiée du pouvoir local. On a assisté à une démultiplication des scènes politiques, donc à une multiplication des possibilités de débats et d'expression, de recours possibles ou souhaités.

« Aujourd'hui le pouvoir local est pluriel : il y a le maire, le président de l'agglomération, le président du conseil de développement du pays, etc. Le politique se démultiplie, se diffuse dans la société. Il y a une démultiplication des scènes politiques, des formes de débat, des contacts entre les instances politiques et les sociétés locales ».

Daniel Béhar

Dans ce contexte de recomposition des pouvoirs sur la ville, les associations jouent un rôle essentiel dans le domaine de l'urbanisme tel qu'on le pense, ici, dans ce rapport. Les travaux récents de recherche menés dans le cadre du programme « dynamiques du cadre de vie et actions associatives » animé par le plan urbanisme, construction et architecture (P.U.C.A.) et le Ministère de l'Environnement, ont mis en évidence l'hétérogénéité des rapports entre l'administration et les associations, selon les secteurs d'intervention.

Ici, par exemple dans le secteur de l'environnement, les collaborations entre l'administration et les structures associatives sont plutôt valorisées. Là, dans le domaine des routes et des transports, l'absence de collaboration est traditionnelle et la présence associative est plutôt considérée comme un obstacle à contourner. Pour l'administration de l'équipement, on assiste plutôt à la nouveauté de l'intérêt pour le

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

secteur associatif, alors que de fortes habitudes de collaboration ont été prises, depuis de nombreuses années, dans le champ des politiques sociales, pénales et sanitaires.

« L'urbanisme de demain est un savant dosage entre la qualité du bâti et la gestion du risque social, sécuritaire et environnemental ».

Bernard Dreyfus

Les maîtres d'ouvrage et les urbanistes ne peuvent plus ignorer que la caractéristique principale d'un quartier d'habitat collectif n'est ni sa taille, ni la forme de ses immeubles ou de son centre commercial mais son peuplement.

« L'urbanisme qui réussit est, plus que jamais, celui qui crée dans la mémoire collective des habitants des jeux d'images sociales gratifiantes ».

Jean-Paul Lacaze

*

Il y a quelques années, l'urbaniste travaillait dans le secret et son contrat stipulait cette exigence. Aujourd'hui, il lui est demandé des qualités communicantes et il lui est imposé d'être l'interface entre l'habitant et le maître d'ouvrage. Les évolutions des rapports entre l'Etat et les citoyens sont accompagnées par des textes législatifs qui définissent des procédures d'information, de consultation et de concertation des habitants sur les projets liés au cadre de vie et à la gestion de la cité.

Dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement, la loi du 18 juillet 1985 autorise le recours à des enquêtes publiques ou des concertations lors d'opérations susceptibles de modifier le cadre de vie de la commune. Les lois relatives à l'aménagement du territoire, du 6 février 1992 et du 4 février 1995, exigent de procéder à des consultations référendaires dans le cas d'une opération d'aménagement. La loi « S.R.U. » demande de privilégier l'expression

des projets et la concertation avec les habitants plutôt que les procédures d'élaboration qui sont très largement simplifiées.

Dans le domaine du logement, différents textes ont contribué à la reconnaissance du rôle des associations, à la concertation avec les locataires (par exemple, avant toute opération de réhabilitation des logements H.L.M.), à la consultation des habitants dans les quartiers. La nouvelle loi « S.R.U. » renforce les dispositions relatives à la concertation entre bailleurs et locataires dans le parc locatif social.

Dans le domaine de la politique de la ville, la notion de participation des habitants est, depuis le début, un véritable leitmotiv. Le rapport « Dubedout », en 1983, la considère comme un moteur de la gestion urbaine, comme l'un de ses enjeux majeurs. Elle devient, après le conseil interministériel des villes (C.I.V.) de juin 1998, à la fois le moyen, l'objectif et la finalité de la politique de la ville. Le sens de ce concept de participation a subi, au cours de ces vingt dernières années, de fortes évolutions. Ainsi dès 1982, avec la création des D.S.Q. (développement social des quartiers), ce sont les pouvoirs publics qui proposent une politique de participation et de création de structures de concertation. Puis, dans les années quatre-vingt-dix, un glissement s'opère vers le concept de citoyenneté. Le citoyen ne naît plus citoyen, mais le devient en acquérant une compétence. Une évaluation des fondements, des conditions de mise en œuvre et de l'impact sur la décision publique locale de ces procédures de consultation et de concertation serait à faire.

*

Les rapports entre l'Etat, sous toutes ses formes, et les citoyens posent la question, pertinente, de l'urbanisme vu « d'en haut » et de l'urbanisme vu « d'en bas ». L'exemple de La Rochelle est intéressant. Il montre les fondements de toute action à mener, pour les élus, avec des habitants avant de penser à un plan d'aménagement d'un quartier.

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

« Dans le cadre de la procédure opération de renouvellement urbain (O.R.U.) sur un quartier de La Rochelle, la participation des habitants a été souhaitée. Lorsque ceux-ci sont venus aux réunions, ils ont dit aux élus et aux techniciens, deux choses fondamentales.

- *« L'habiter, c'est l'intérieur de l'appartement : quand allez-vous y pensez »?*

- *« Habiter, c'est d'abord, avoir la liberté d'habiter ».*

Une fois que ces fondements à toute action sont entendus, après seulement, il est possible de penser à un plan d'aménagement. Il faut partir du point de vue de celui qui habite, c'est l'urbanisme vu d'en bas. Lorsque Le Corbusier avait été appelé à La Rochelle pour faire le plan de la ville, il avait fait un très beau plan, « un urbanisme vu d'en haut », mais les habitants n'en ont pas voulu ».

Claude Fourcade

Les professionnels de la politique de la ville, proches des expériences de concertation ou de consultation, constatent que s'il y a eu progressions, elles sont encore trop ponctuelles et limitées dans le temps.

Il manque toujours de ces lieux de débats permanents entre habitants et partenaires publics et privés de la ville et à différentes échelles.

*

Il convient de rappeler une condition initiale au débat public. Pour débattre et pour agir, il faut connaître et maîtriser les problématiques urbaines. Dans un contexte où les procédures collectives consultatives sont appelées à se développer, la question de l'accès à l'information et au savoir devient primordiale.

L'accès à l'information est aujourd'hui renforcé par le réseau Internet. Il s'agit d'une véritable révolution. Cette information ne peut être efficace que si elle est de qualité et si elle n'est pas noyée par une surabondance de messages contradictoires qui empêche toute visibilité.

La possibilité d'avoir recours à une expertise ou à une contre-expertise est indispensable. Une expertise contradictoire, notamment auprès des associations, doit être indépendante de l'expertise institutionnelle. L'élaboration de chartes établissant les finalités et modalités des coopérations entre pouvoirs publics et acteurs associatifs est appelée à se développer.

Si la présence des associations est considérée comme nécessaire dans les nouvelles instances de débats, leur financement par les pouvoirs publics est une question clé. Cette question est récurrente, dans le cadre de la politique de la ville, sans obtenir toutefois de réponses durables. La complexité du montage des dossiers, la lenteur et le retard des versements, l'absence d'engagements pluriannuels fragilisent le milieu associatif. Alors que l'ampleur du problème est connue de tous ceux qui s'investissent dans la politique de la ville, les réponses proposées sont toujours très peu mises en œuvre. On pense notamment à la mise en place de régies d'avance ou à la signature de contrats pluriannuels.

« Au moment où j'ai été élu maire, j'ai trouvé dans Perpignan une ville qui avait pris beaucoup de retard et qui souffrait d'une multitude de maux. Pour s'en sortir, une seule solution existait : établir un diagnostic complet et démultiplier les actions. La ville a alors été découpée en une vingtaine de quartiers et vingt urbanistes ont été mis à disposition des associations locales pour comprendre le fonctionnement de chacun de ces quartiers, les attentes des habitants et imaginer comment nous allions pouvoir reconstituer une ville alors très fragmentée ».

Jean-Paul Alduy

*

L'accès à la formation, notamment des habitants, mais aussi de tous les professionnels de la politique de la ville et de l'urbanisme, est un véritable enjeu. Des expériences intéressantes ont été montées.

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

L'apprentissage peut être un objectif. L'enseignement mutualiste également. L'université du citoyen, de Marseille, mérite d'être visitée de même que l'atelier d'urbanisme de Perpignan. Ils fonctionnent depuis dix ans.

Nous croyons que tout ce qui contribue à une plus forte implication des citoyens à leur cadre de vie renforcera l'esprit de l'urbanisme.

2.2. FORCES ET FAIBLESSES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Cette multiplication d'organes politiques « ordonnateurs » de l'urbanisme devrait amener à une situation nouvelle, à l'abondance de la commande publique en urbanisme. Se prépare une période de boulimie d'urbanisme, après un si long moment de disette. Mais on ne s'improvise pas maître d'œuvre, comme on ne naît pas urbaniste. L'ordonnateur, aujourd'hui, est encore trop soumis au domaine de grandes croyances et s'en remet trop facilement à des hommes providentiels...

Le renouvellement urbain et le renouveau législatif entraînent une vaste commande publique en matière d'urbanisme. On le constate déjà sur les schémas de cohérence territoriale mis en œuvre, auxquels répondent de grands bureaux d'étude rompus à la stratégie économique qui sous-traient les chapitres trop spécialisés à des urbanistes. Dans ces cas-là, c'est le renom, et non les compétences, qui dirige les commissions d'appels d'offres.

Pour pallier ce risque, les collectivités territoriales se rassurent en continuant à faire appel à quelques cabinets d'architectes célèbres qui recourent aux mêmes processus de sous-traitance pour couvrir l'ensemble de leurs commandes, produisant au résultat une réponse banalisée, une pensée unique.

*

Au-delà de ce « star » système, beaucoup d'acteurs regrettent le nombre important de commandes, mal posées et mal rédigées. Ces études affaiblissent, davantage qu'elles ne les renforcent, les maîtres d'ouvrage publics. Cette procédure prive la ville de « moyens intellectuels ». Si une bonne étude permet de penser une stratégie pour la ville, une mauvaise étude laisse perplexe le décideur. Ce constat vaut

à la fois pour les services de l'Etat et pour les collectivités. Le nombre d'études mené par un maître d'œuvre ne doit pas prétexter son dynamisme. Des résultats tangibles doivent pouvoir apparaître, et être exigés par les citoyens, les associations et même les élus qui s'intéressent à l'urbanisme.

« Les résultats des études sont souvent totalement inefficaces car la commande d'étude est très mal posée. Un des enjeux sera la capacité d'avoir une bonne formulation de la commande publique, celle-ci devant être plus globale ».

Jean-Pierre Guillaumat

Certains pensent aussi que le terme même de commande publique est mal choisi. Elle est le fait, le plus souvent, de techniciens. Les élus s'en désintéressent et n'exigent que des résultats visibles, facilement lisibles et aisément publiables.

« Il y a une ambiguïté dans le terme « maîtrise d'ouvrage publique ». Celle-ci est en effet la plupart du temps le fait de professionnels, non d'élus ».

René Dias

La répartition des tâches n'est donc pas facile au sein des organes publics lorsqu'ils sont maîtres d'ouvrage. Deux acteurs coexistent au sein des collectivités. D'un côté, les techniciens, qui organisent et préparent l'exécution des marchés. De l'autre, les élus, à qui reviennent le choix politique et le pouvoir de décider. Ces rapports ne sont pas simples. De cette ambiguïté, les projets pâtissent.

« Ces professionnels-urbanistes, techniciens de la D.D.E. ou des collectivités, se résignent mal à la division du travail qui font d'eux, dans un premier temps, des « conseillers » et des « éclaireurs » et dans un second temps des maîtres d'œuvre mais seulement après que la maîtrise d'ouvrage politique ait tranché. Dans des villes pauvres, on assiste souvent à un affrontement entre techniciens (fonctionnaires) qui tentent d'imposer l'adage « qui paie décide », et élus décrits ou vécus comme incompetents ».

René Dias

*

Pendant de longues années, les D.D.E. ont fait l'urbanisme français. Cet interventionnisme public a habitué les collectivités, même si les élus ont changé depuis, à considérer le conseil en urbanisme comme relevant d'un droit de fait d'un service public. La gratuité en ce domaine est souvent souhaitée. C'est le cas des petites communes, qui considèrent l'urbanisme comme inaccessible.

Les habitudes ne sont pas les mêmes dans des agglomérations plus importantes. Une confiance plus grande est accordée aux cabinets privés pour les opérations de révision ou de modification de plans d'occupation des sols. Ce sera sans doute la même chose pour les plans locaux d'urbanisme (P.L.U.).

« La maîtrise d'ouvrage publique a une approche différente de l'urbanisme suivant la taille de la collectivité : les communes, hormis les grandes villes, ont souvent été habituées à l'intervention gratuite de la D.D.E., d'où le sentiment que les études d'urbanisme doivent être gratuites ou ne doivent pas coûter. Il n'y a qu'un pas pour considérer que les études ne valent rien. En revanche les mêmes collectivités n'hésitent pas à faire intervenir et payer au tarif usuel les prestations d'avocats spécialisés dans le droit de l'urbanisme ».

Société Française des Urbanistes

Le système de passation des marchés est lourd et complexe. Et les missions de conseil en urbanisme sont difficilement identifiables et difficiles à être compatibles avec le code des marchés publics. Les futures directives européennes en la matière ne faciliteront pas cette passation de marché. La commande publique en urbanisme était auparavant un objet précis, défini, ficelé. L'urbaniste devait répondre à la requête d'importance et facilement compréhensible : « dessine-moi la ville ».

« Cette mission de conseil est difficilement compatible avec le code des marchés publics. Elle ne s'assimile pas à un produit clairement identifiable,

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

qui a un prix et donc peut faire l'objet d'une mise en concurrence et d'une prestation limitée dans un temps donné. Dans le respect du code actuel, il est à peu près impossible à une municipalité de faire appel « à la demande » et pendant plusieurs années à un même professionnel ».

Michel Berger

La commande publique doit aujourd'hui organiser les acteurs. Elle est au cœur de l'organisation d'un projet politique et stratégique.

« Les nouveaux marchés publics ne permettent pas de financer des missions de « facilitateurs », d'assembleurs (exemple du problème des marchés de définition) ».

Jean-Pierre Troche

*

La question du financement de l'ingénierie urbaine se révèle être un autre problème. L'ingénierie manque de moyens financiers. Des exemples étrangers sont cités, notamment en Amérique du Nord et dans l'Europe anglo-saxonne, où une contre-expertise est systématiquement financée. Cela renforce à la fois la crédibilité du politique, mais aussi la capacité de dialogue entre les acteurs. Les associations, par exemple, qui sont capables de mener des enquêtes, d'en traiter les résultats, ne sont pas considérées comme la cinquième roue du carrosse, mais bien comme un acteur à part entière de l'urbanisme.

« Il manque des budgets pour la concertation, pour le débat entre acteurs, pour l'expertise, pour la légitime contre-expertise. Au Canada sont votés dans certaines collectivités locales des budgets de contre-expertise. Ces budgets sont mis à disposition des associations, sans condition ».

Jean-Pierre Troche

Evoquer le financement d'expertise nécessite de réclamer, pour beaucoup d'interlocuteurs, des budgets en ingénierie pour l'évaluation.

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

L'urbanisme français, à l'image de nombreuses politiques publiques, n'est quasiment pas évalué.

L'évaluation des projets, en cours ou réalisés, est nécessaire. Certains élus ne la considèrent pas comme essentielle. Ils pensent qu'une sanction par le scrutin direct est plus démocratique. Mais peut-on raisonnablement associer l'idée d'un vote lors d'élections municipales avec un avis circonstancié ? L'élection a lieu souvent après l'inauguration, souvent anticipée, de quantité de projets d'urbanisme. Cette pratique ne garantit ni une bonne organisation de la démocratie locale, ni un contrôle des investissements publics. Une manifestation de cette sanction démocratique est l'éviction de l'urbaniste ou du chef de projet d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale après les élections municipales. Cela prouve peut-être l'enjeu politique de leur action. Mais cela montre aussi la faiblesse de leur capacité à dire les choses.

*

Quelles sont alors les grandes perspectives d'amélioration de ces commandes publiques ?

Première étape : stopper la baisse des financements alloués par les collectivités locales à ces commandes publiques. Le principe de la « gratuité » pour les P.O.S. a entraîné une dévalorisation des études. Qui a calculé, ou a encouragé, l'estimation du coût réel d'une étude sur des bases de charges imposées au secteur privé ? Qui a évalué le coût social sur le long terme ?

Deuxième étape : l'augmentation des compétences et des capacités d'expertise des urbanistes ou de ceux qui s'en prétendent. Ne pas payer des études à un prix convenable est compréhensible quand les élus ont, en face d'eux, des tenants d'un autre urbanisme, celui attaché à la

réalisation d'une opération. Comment la puissance publique peut-elle tolérer que les ventes immobilières financent les études urbaines ?

« La disparité des niveaux de compétences des intervenants mis à disposition n'est généralement pas soulevée par les élus, déjà bien heureux de réserver les finances à d'autres fins qu'au règlement d'études d'urbanisme. Il y a donc une réelle responsabilité de l'Etat quant à la perception de l'intérêt de l'urbanisme par les élus. On peut dès lors considérer qu'il y a eu dégradation de la demande depuis dix ans ».

Société Française des Urbanistes

Troisième étape : un changement des pratiques de la commande. Un travail de pré-définition de la commande publique est indispensable, notamment en considérant les objectifs déclarés de la ville durable.

« Il faut organiser un débat public préalable à la commande ».

Michel Sitruk

Les plans d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) demandent que les équipes qui feront la ville, soient pluridisciplinaires, composées au moins d'urbanistes, d'ingénieurs transports, de médecins et de sociologues. Sur quelles bases actuelles et sur quels critères seront constituées ces équipes ? Comment les élus pourront exiger de leur adjoindre tel ou tel expert en tel domaine ? Ce travail préalable devra toucher également les marchés de définition. La pluridisciplinarité coûte nécessairement cher par l'addition de cadres compétents.

Quatrième étape : la qualité des résultats de la commande dépendra de plus en plus de la qualité qu'aura la maîtrise d'ouvrage à en définir les modalités.

« C'est à la maîtrise d'ouvrage publique de déterminer les modalités d'élaboration du débat, les modalités d'évaluation des projets, la place respective des différents professionnels auxquels on a recours dans les projets

(sociologues, urbanistes, paysagistes, économistes, etc.) ».

Dominique Deniau

C'est à la maîtrise d'ouvrage qu'il revient de définir les règles du jeu dans l'élaboration de la commande. Cela commence par la fixation des modalités de débat, puis celles de l'élaboration des commandes particulières. Elle doit préciser l'évaluation de la commande.

C'est de la régulation de la commande publique qu'il s'agit. Comment et qui choisir ? Sur quelles références ?

Les procédures de concours ne permettent pas de privilégier le dialogue entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Dans de nombreux cas, on se heurte à un problème de compétences des techniciens. On évoque ici leur habitude à ne pas écouter leurs partenaires ou ne pas dialoguer avec eux, là à ne pas maîtriser la diversité des disciplines nécessaires ou les compétences juridiques, économiques ou sociales. Le processus de complexification des commandes publiques exige des compétences pointues de part et d'autre. Les urbanistes ne peuvent exiger de leurs interlocuteurs ce qu'ils ne maîtrisent pas non plus.

Cinquième étape : la formation des urbanistes doit être élargie, enrichie, augmentée, diversifiée. Un mouvement de fond de savoir-faire professionnels est engagé. On ne peut plus répondre aux questions de la ville durable comme on répondait, jadis, aux problèmes liés à l'urbanisme de construction ou ceux liés à l'urbanisme de gestion. Ce mouvement doit toucher tous les formateurs en urbanisme. La révolution concerne évidemment les universités ou les instituts d'urbanisme qui tendent plutôt à la spécialisation quand il faudrait enseigner la ville selon une approche pluridisciplinaire. Elle touche également les exigences des bureaux d'études, des collectivités territoriales et des agences d'urbanisme. Les évolutions ont été trop rapides pour tous ces acteurs. Il convient de les encourager à suivre le plus tôt possible ces nouvelles voies. Le risque est important de profondes césures entre la ville au quotidien, c'est-à-dire la ville des citoyens, celle de ceux qui la vivent et celle de ceux qui la pensent, la

décident sans la connaître, sans la reconnaître.

« Les démarches engagées sur la contractualisation et sur l'évaluation des politiques publiques pourraient générer un mouvement de fond de savoir-faire professionnels durables ».

Daniel Béhar

*

3.

**QU'EN EST-IL
DES RESSOURCES HUMAINES
EN MATIERE D'URBANISME ?**

3.1. QUI AUJOURD'HUI EST URBANISTE ? ET QUI AUJOURD'HUI FAIT LA VILLE ?

Les urbanistes sont autodidactes de fait, à partir de connaissances acquises dans différents métiers. Leurs savoirs et savoir-faire se forment dans la rencontre avec d'autres professionnels et par l'expérience acquise au travers des études conduites. Les formations professionnalisantes n'ont jamais vraiment envisagé de former des professionnels. Elles parlent plus qu'elles n'enseignent la ville. C'est le logos urbain qui forme des « urbanologues ».

Il se dit aussi qu'une certaine maturité d'esprit acquise avec l'âge et des expériences accumulées sur de multiples sites est nécessaire.

Les urbanistes doivent appréhender les problèmes des villes et des territoires. Ils contribuent aux représentations de la ville et de ses habitants. Ils sont au cœur de la réflexion sur la ville et son devenir, de la chose publique et de sa mise en cohérence. Et il est plaisant d'entendre « les urbanistes, mais qui sont-ils ? » !

« L'urbanisme apparaît comme une activité d'intérêt général en pleine mutation qui présente des enjeux majeurs pour nos sociétés contemporaines. Or en même temps, en France, les urbanistes n'en finissent pas de se chercher, de se compter, de se reconnaître et d'être reconnus, de se structurer comme une véritable profession. Plus grave, les urbanistes apparaissent souvent décalés, voire impuissants face aux transformations de la ville ».

Bernard Pouyet

En France, les urbanistes ont des statuts divers. C'est une richesse. Ils peuvent exercer leur profession dans le secteur public d'Etat, dans les D.D.E. comme dans le secteur public territorial, en particulier dans les services d'urbanisme des villes, ou encore dans des structures intercommunales ou quelquefois dans les directions de la politique de la ville. Est également urbaniste celui qui fait l'urbanisme dans le secteur semi-public, au sein des agences d'urbanisme d'agglomération, des conseils d'architecture d'urbanisme et d'environnement

(C.A.U.E.), dans le réseau associatif, par exemple le réseau de « protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat » - « association de restauration immobilière » (PACT-ARIM), dans des sociétés d'économie mixte (S.E.M.). S'ils sont nommés « urbanistes d'Etat », pratiquement tous recrutés parmi les architectes, la fonction territoriale ne les reconnaît pas. De plus, quelles que soient leurs formations, ils assurent l'urbanisme en étant « chargés de l'urbanisme ». Les offices H.L.M. emploient également des urbanistes, comme des agences ou des sociétés privées, notamment des agences d'architecture et d'urbanisme ou des structures d'expertise. De grandes entreprises publiques font appel à des urbanistes. La S.N.C.F. ou la R.A.T.P. en emploient quelques dizaines. Enfin ils sont aussi de statuts privés.

Le métier est donc très différent. Selon qu'il travaille pour l'administration ou l'entreprise privée, l'urbaniste n'a pas à répondre aux mêmes critères ou aux mêmes objectifs. Par nature, l'urbaniste est une personne souple et ouverte, qui doit gérer en permanence les complexités urbaines. Qu'elles soient aux échelles d'agglomérations comme à celles de villages.

« Les urbanistes qui n'ont jamais été de vrais gestionnaires devront de plus apprendre à passer d'un rôle de « fonctionnaliste » à un rôle plus humble de « traducteur » des besoins transversaux ».

Bernard Dreyfus

L'urbaniste joue un rôle transversal. Il n'est pas un démiurge mais un récepteur à l'écoute qui saura transcrire et restituer.

« L'urbaniste plus que jamais devra inscrire son action à différentes échelles territoriales et lier études urbaines, projets de développement et débat public ».

Office Professionnel de Qualification des Urbanistes

*

La multitude de profils montre combien est difficile, voire impossible, une modélisation réductrice de l'urbaniste. Si on considère l'urbanisme au sens large, il s'avère difficile d'en donner une quantification précise. Combien d'urbanistes sont-ils ?

« Chercher à dénombrer ceux qui exercent un mode particulier des métiers de la ville, celui d'urbaniste, n'est-ce pas faire un plongeon dans l'absurde, dans l'absence de cohérence autour d'un mot qui résume le fait même de faire la ville ou la cité, acte qui nécessite un temps long et une multiplicité d'acteurs, dont l'urbaniste ne peut être que l'un d'entre eux, dans une courte période historique ? Depuis une quinzaine d'années, les rapports sur les professions et les enquêtes sur les pratiques et les exercices professionnels de l'urbanisme se sont succédés. Ils proposent une fourchette sans lisibilité : entre 3.000 ou 370.000 professionnels. Ces données en première lecture font sourire. Mais en réalité, elles nous interrogent : pourquoi un milieu professionnel ne peut-il pas se regarder avec clarté et fixer ses limites, malgré les nombreuses tentatives d'action de reconnaissance professionnelle ? »

Jean-Paul Blais

La difficulté de recenser les urbanistes vient en fait de cette diversité d'acteurs. L'urbanisme est pensé et exercé par des professionnels multiples. Le technicien de collectivité qui planifie les transports peut se considérer en partie comme urbaniste. Un élu local, en charge de l'urbanisme, fait la ville. Sont-ils pour autant urbanistes ? Et les habitants, ceux qui contribuent tous les jours à l'organisation de la ville ?

« Mais ce ne sont pas les urbanistes tout seuls qui font la ville ».

Michel Berger

Participer à l'urbanisme, c'est avant tout avoir le fait urbain à l'esprit. On ne peut contester que les médecins soignant des pathologies dues aux différents types de pollutions, les enseignants confrontés à la scolarité des enfants des zones d'éducation prioritaires, les assistantes sociales, les éducateurs de rue, les policiers, les magistrats, les avocats ou les habitants qui portent une grande attention à la chose urbaine,

sont impliqués. Ils contribuent à l'urbanisme.

*

L'urbanisme, par sa spécifique transversalité, révèle un milieu professionnel hétérogène et éclaté, travaillant le même métier.

Le milieu professionnel des urbanistes devrait être compartimenté par l'existence de structures rigides et contradictoires. On appartient soit au secteur public, semi-public ou para-public, soit au secteur privé. Les intérêts et les stratégies de ces acteurs sont différents. Et pourtant ils s'accordent. La preuve, ils s'unissent dans des associations transversales et multidisciplinaires. Mais cette séparation se ressent dans l'évolution des carrières des urbanistes. Bien qu'exerçant le même métier, la perspective de passer les frontières des secteurs privé, para-public, public territorial et public d'Etat relève de la science-fiction. Le renouvellement de l'urbanisme passe dans les villes par la recherche de traits d'union. Il semble bien que l'on ait oublié d'abattre le mur qui sépare les statuts d'un même métier.

« Le secteur public se ferme sur lui-même Cette situation est très dommageable dans un pays comme la France où le secteur public et para-public de l'urbanisme est très prégnant et le secteur privé très faible. La fonction publique accueille de moins en moins de contractuels nouveaux ».

Gérard Blanc

S'il est hétérogène par le fait même de ses structures, le milieu professionnel de l'urbanisme l'est également dans ses pratiques. Quels points communs peut-on trouver, quelles motivations partagées peut-on observer, entre la maîtrise d'ouvrage, la conception, la maîtrise d'œuvre, les fonctions d'études, de conseil ou de management et celles de gestion de la ville ? Opposition entre utopie et réalisme !

*

Ces différences de point de vue exacerbent les corporations qui se font face. Ces considérations s'opposent à la structuration d'un champ et d'une entité élémentaire des professionnels de l'urbanisme. Certains dénoncent l'urbanisme des ingénieurs. D'autres celui des architectes ou des géomètres, qui refusent l'accès à la profession à des activités qui y auraient pourtant leur place. Les rivalités tuent trop souvent les projets. La ville doit pourtant être ouverte à tous.

« La volonté des ingénieurs des villes de France (I.V.F.) d'interdire aux diplômés de sciences sociales de continuer à accéder à la filière urbanisme du concours d'ingénieur territorial, illustre bien les rivalités corporatives en œuvre aujourd'hui. Il ne s'agit rien de moins que d'éviter que les responsabilités majeures de gestion des villes échappent à terme aux ingénieurs ».

Bernard Pouyet

Cette opposition n'est pas une opposition de combat ou un réflexe offensif. C'est plutôt le signe d'une défense presque archaïque d'une vision de l'urbanisme qui n'existe plus. C'est un urbanisme négatif, défendant son pré carré, ses prérogatives, ses parcelles de pouvoir et d'expertise.

« Les pratiques professionnelles françaises des architectes-urbanistes, des ingénieurs-urbanistes et des géomètres-urbanistes s'opposent aujourd'hui à la recherche par des organismes professionnels d'une autonomie de la profession d'urbaniste. Pour les urbanistes est en jeu une réduction du poids des compétences techniques de l'ingénieur et du géomètre ou des gestes artistiques de l'architecte ».

Jean-Paul Blais

De fortes tensions opposent les diverses catégories professionnelles. On les observe entre les divers professionnels des métiers de la ville et les urbanistes comme entre les urbanistes et les développeurs territoriaux. On peut se demander si ces attitudes négatives ne naissent pas d'une crainte d'un bouleversement radical des pratiques. Les nouvelles problématiques urbaines tendent à prouver les limites des

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

connaissances de chacun. L'urbanisme est un milieu pluridisciplinaire, d'échanges de connaissances, d'expériences et d'acquis. La remise en cause des savoirs traditionnels remet en cause également les statuts sociaux, les acquis et les situations communément admis et revendiqués.

« Tout comme une équipe médicale a besoin d'un « patron » pour coordonner ses actes, tous ces spécialistes de la ville ont besoin de coordinateurs qui après avoir observé, écouté, dialogué, analysé vont être capables d'anticiper et de dessiner les territoires afin que l'harmonie de la ville continue de se révéler. Ces hommes et ces femmes sont les urbanistes »

Jean-Paul Alduy

Certains proposent que les urbanistes et les professionnels de l'urbanisme soient distingués selon plusieurs catégories. On observe qu'une tendance à revendiquer trois grandes sphères d'intervention publique en France s'est manifestée durant les dernières années. On évoque fréquemment :

- la sphère de l'urbanisme stricto sensu, autrement dit la légitimation de professions du type « aménageurs-urbanistes »,
- la sphère de la politique de la ville, dans laquelle se reconnaissent tous les professionnels de la maintenance sociale et de la gestion urbaine,
- et enfin la sphère du développement territorial, destinée aux urbanistes « développeurs ».

« Il y a de plus en plus prise de conscience de l'interdépendance de ces trois dimensions. Cependant ces milieux professionnels sont étanches entre eux, voire de plus en plus étanches. Ce grand écart est-il encore longtemps durable ? » .

Daniel Béhar

*

Hétérogénéité et rivalité affaiblissent d'autant le milieu professionnel de l'urbanisme. De nombreux professionnels ont confirmé ce sentiment d'inquiétude quant au devenir de l'urbanisme et à l'avenir des urbanistes.

« Depuis cinq à dix ans, il y a un appauvrissement des réflexions sur l'urbanisme au niveau global en raison de l'appauvrissement des moyens financiers et humains alloués à ces réflexions par l'Etat et les collectivités locales. Les décideurs investissent de moins en moins dans ce champ-là. Les équipes diminuent. Il n'y a pas assez de personnel qualifié dans les services d'urbanisme des villes ».

Dominique Deniau

Ce constat d'extrême dénuement des urbanistes et de leur abandon progressif indique un manque de lisibilité de carrière professionnelle et une grande difficulté à se bâtir une compétence véritable et efficace.

« Dans le secteur public d'Etat et territorial, le développement d'une carrière professionnelle d'urbaniste est inexistant. Alors qu'il faut pour exercer cette profession, acquérir beaucoup d'expériences, qu'il faut pouvoir naviguer entre secteurs public et privé, changer de villes à plusieurs reprises... ».

Gérard Blanc

On naît rarement urbaniste. On le devient par l'expérience. Mais force est de constater que tout est fait en France pour écœurer les jeunes, qui ont le goût de la ville, de ces métiers liés à l'urbanisme. Les carrières, si elles existent, s'interrompent trop souvent à mi-parcours. On peut évoquer un problème de reconnaissance, notamment pour ceux qui œuvrent pour plus de coordination ou de cohérence, pour ceux qui militent pour un meilleur pilotage des projets ou un urbanisme participatif et démocratique.

« Parvenu à la quarantaine, le praticien qualifié, s'il veut progresser en revenu et en grade, doit choisir une fonction administrative, ou commerciale,

ou rémunérée sur travaux (bureaux d'étude ou architecture). Il renonce à sa part de conception et d'animation de projets, en somme à l'essentiel de son activité d'urbaniste. Cette observation vaut pour les secteurs public et privé, parmi les cadres des collectivités et des opérateurs (aménageurs ou promoteurs) comme chez les consultants. Quelques individus échappent à ce destin, la plupart sont des urbanistes-architectes. Leur mérite n'est pas en cause. Mais l'audience qu'ils acquièrent entretient l'idée que l'urbanisme est surtout affaire de dessin ».

Jean-Michel Roux

*

Et que dire de la rétribution des urbanistes ? L'argent est le nerf de la guerre. C'est particulièrement vrai pour le combat de la ville. Faire la ville, la rendre égale et solidaire, nécessite des moyens. Remarquons que le mode de financement et les procédures des études urbaines n'ont pas été abordés par la loi « S.R.U. ». L'urbanisme rentre dans les règles classiques du marché le moins disant en fourniture de matière grise. C'est irrationnel. On peut s'en étonner, surtout lorsque l'on sait que la situation de la profession, que d'aucuns jugent inquiétante, est surtout liée à des problèmes financiers.

« Les moyens affectés à la planification, à la conception et au pilotage des projets urbains restent faibles et moins élevés, semble-il en France, que dans beaucoup de pays européens ».

Jean-Michel Roux

De nombreuses missions n'ont aucun financement ou bien trop peu de moyens leur sont alloués. S'ils existent, beaucoup sont inadaptés aux concertations avec les habitants, aux débats entre acteurs, à la contre-expertise comme à l'évaluation des politiques publiques et des projets. Et leurs enveloppes souvent congrues obligent une modestie de moyens humains affectés aux opérations urbaines. Quand ce n'est pas un changement radical de carrière qui attend le petit urbaniste privé...

« Les difficultés de financement des études amènent trop souvent les professionnels à sous-évaluer les coûts et à se mettre en difficulté pour finalement abandonner l'exercice dans le secteur privé. Combien d'architectes intéressés par l'urbanisme ont-ils passé des concours au plus haut niveau et sont rentrés dans l'administration faute d'arriver à vivre de leur travail ? ».

Société Française des Urbanistes

*

3.2. GRANDEUR ET MISERE DES PROFESSIONNELS DE L'URBANISME

L'Etat central et l'Etat local, voilà une réalité bien française. Dès la fin des années soixante, les D.D.E., l'Etat local, se sont dotées de personnels contractuels pour répondre aux besoins en urbanistes des collectivités. Elles ont recruté des professionnels issus de multiples disciplines qui ont porté toutes les grandes politiques de l'Etat. La loi de décentralisation a transféré l'urbanisme aux collectivités. Les D.D.E., tout naturellement, se sont désengagées et ce « corps » de contractuels s'est dissout dans le temps. Le regroupement au sein de l'Etat central d'une direction unique de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ne s'est pas encore traduite dans les faits à l'échelle locale. Jamais on n'a autant parlé de la ville et des quartiers. C'est l'expression moderne de l'Etat. Mais peu d'hommes en son sein ont la charge de ces nouvelles solidarités.

« Dans les D.D.E., les groupes d'études et de programmation (G.E.P.) pouvaient être, à l'époque, composés d'une cinquantaine de personnes dont de nombreux cadres de catégories supérieures. Ils ont presque tous disparu aujourd'hui. Les D.D.E. feront de moins en moins de maîtrise d'œuvre urbaine ».

Jean-Pierre Guillaumat

*

Qu'est-ce l'urbanisme, aujourd'hui, dans les D.D.E. ? Les effectifs humains sont consacrés en grande partie à la construction des routes et à leur entretien. L'urbanisme est celui des techniques. Les techniques environnementales, sociales et économiques, propices à la mise en œuvre d'une ville durable, sont trop absentes par manque de techniciens compétents.

« Même si la décentralisation a retiré aux D.D.E. une part de légitimité à intervenir sur les questions d'urbanisme et d'aménagement, les nouvelles réalités confirmées par les nouvelles législations, ont largement compensé ce retrait mais accentué leur légitimité et la nécessité d'une présence active et compétente dans les réflexions, la connaissance et l'action locale. Les D.D.E. auront du mal à s'investir dans les questions environnementales. Dans la mesure où il serait irréaliste de compter sur le recrutement en masse de personnels supplémentaires très qualifiés sur des questions aussi nouvelles que les risques majeurs, les plans de déplacements urbains, la ville et l'environnement. Il faudra requalifier des postes si l'on fait moins de route. Le champ d'action des D.D.E. s'est élargi et complexifié. Cela demande de la part des services une meilleure capacité d'interconnexion interne à la D.D.E., mais aussi avec les autres services de l'Etat, ceux des collectivités et des acteurs sociaux et économiques ».

Michel Sitruk

La politique de la ville dans les D.D.E. dispose, par exemple, de peu de moyens humains. Une forte rotation affecte les agents travaillant dans ce champ. On ne peut nier l'implication de ces agents. Quelques-uns, rares, sont même devenus directeurs de grands projets de ville (G.P.V.). Ces postes et ces fonctions nouvelles sont d'autant plus intéressants à tenir que ces agents de l'Etat sont à même d'établir des passerelles entre les professionnels de l'équipement et ceux de la politique de la ville. Leurs expériences diverses peuvent leur permettre d'appréhender échelles de temps et échelles spatiales. Le problème de leur statut et de leur reconnaissance perdure.

Au-delà d'un problème d'effectifs humains, se pose aussi la question qualitative de l'évolution de ces métiers au sein des D.D.E. et des enjeux de l'urbanisme. Deux solutions simples doivent y être encouragées :

- le maintien et l'adaptation des compétences de ceux actuellement en poste,
- et l'adaptation à venir des recrutements.

Le maintien et l'adaptation des compétences nécessitent un recours à la formation continue du personnel en place. L'adaptation à venir

implique de trouver des réponses qui vont au-delà de recrutements exceptionnels.

« Ces recrutements exceptionnels ne paraissent pas être une solution pérenne. Les statuts des corps existants devraient permettre ces recrutements de façon plus « normale ». Cela passe par une ouverture du corps des ingénieurs T.P.E. à des diplômés complémentaires de niveau I. Il faudrait pouvoir recruter par la voie des concours usuels et faire aussi des recrutements exceptionnels des diplômés proches des milieux de l'urbanisme, à savoir des gens de sciences politiques, des sociologues ou des économistes ».

Michel Sitruk

Cette évolution dans le recrutement est d'autant plus nécessaire que les métiers au sein des D.D.E. ont fortement évolué. On y est passé en effet de l'exercice de fonctions très techniques à des fonctions beaucoup plus polyvalentes. Il apparaît nécessaire d'y déceler des profils disciplinaires et des expériences professionnelles beaucoup plus diversifiées. Le corps d'urbanistes d'Etat est réservé aux architectes et aux ingénieurs des travaux publics de l'Etat (T.P.E.). Mais ce corps est maintenu alors qu'il devrait progresser face aux nouvelles demandes liées à la loi « S.R.U. ». Et il n'y a guère plus de quatre à cinq postes créés chaque année. Une reconnaissance de carrière au sein de l'Etat manque assurément dans le domaine de l'urbanisme.

« Aujourd'hui, un agent de l'Etat saute, par exemple, du domaine de l'habitat à celui des routes, puis à la politique de la ville, ce qui représente l'intérêt de constituer de la polyvalence et de la transversalité. Mais, on devrait mieux reconnaître aussi ceux qui souhaitent faire carrière au sein de l'Etat dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement, de l'habitat. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ».

Michel Sitruk

*

Qui sont les professionnels de l'urbanisme du secteur public territorial ? Les collectivités locales ne peuvent embaucher les cadres sur les questions urbaines dont elles auraient besoin. La non-ouverture de ce profil au sein des métiers de la fonction territoriale correspond-elle à un manque de moyens financiers ou à un manque d'appréciation des enjeux urbains ? Est-ce aussi une insuffisance de masse critique de travail pour justifier des recrutements ? Il est vrai qu'il faut distinguer ici, les petites villes, des villes moyennes et des plus grandes. On ne peut pas imaginer qu'il s'agisse là de jalousies catégorielles.

Il n'existe pas de corps d'urbaniste territorial. Ce sont des ingénieurs ou des diplômés en droit qui accèdent à la fonction. Celle-ci est difficile d'accès aux architectes et paraît presque fermée aux diplômés en urbanisme ou, par exemple, aux paysagistes. Les « spatialistes » n'entrent donc pas dans le champ de ces recrutements. Ce qui fait dire à certains que nombre d'embauches dans la fonction publique territoriale ont été faites au détriment d'une réflexion globale sur la ville.

« Les collectivités locales n'ont recruté que des urbanistes à vocation « opérationnelle » dans les services techniques (services de voiries) au détriment d'urbanistes en capacité de mener une réflexion globale ».

Jean-Pierre Guillaumat

Le développement d'une carrière d'urbaniste étant quasiment inexistant dans la fonction publique territoriale, certains professionnels des services d'urbanisme des villes ne sont que des instructeurs de permis de construire. Ils ne gèrent plus que des P.O.S., ou demain des P.L.U. Des chefs de services d'urbanisme n'ont connu parfois que la ville dans laquelle ils exercent. C'est l'horizon bouché. A l'opposé de la pratique de la ville, telle que voulue et désirée par les urbanistes d'expérience.

D'autres professionnels dans les services des villes, par exemple dans les services économiques, pourraient aider à construire une pensée sur la ville. Ils pourraient y travailler de concert avec les services

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

d'urbanisme. Ce sont souvent de véritables forteresses. La tendance « naturelle » est donc plutôt à des replis sur des savoir-faire techniques très spécialisés.

« Les credos et perspectives des services économiques, c'est comment accrocher une entreprise, comment mettre le plan au diapason de l'entreprise ? ».

Alexandre Melissinos

Les professionnels de la politique de la ville qui œuvrent, et parfois militent, à un décloisonnement interne tant attendu ou annoncé entre les services au sein des villes ont, pour beaucoup d'entre eux, des statuts précaires.

« Les chefs de projet de la politique de la ville se heurtent le plus dans leurs pratiques aux professionnels des services techniques des villes. Il y a là un véritable verrou. D'une manière générale, les quatre grands services des villes que sont les services techniques, services d'urbanisme, les services des bâtiments neufs et les services des espaces verts, sont très cloisonnés et travaillent très peu ensemble ».

Bénédicte Madelin

Une attention particulière est à porter aux chefs de projet de la politique de la ville. Ils sont les vecteurs de transformations de l'urbanisme et de la démocratie de quartier. Ils ont souvent appris à croiser une triple démarche, urbaine, sociale et culturelle.

« Ils ont favorisé le développement de dynamiques habitantes sur l'urbanisme : création d'ateliers permanents d'urbanisme ouverts aux habitants, animation de lieux d'information et de communication sur les projets urbains dans la ville, avec un rôle très pédagogique ».

Bénédicte Madelin

La fonction nouvelle de directeur de G.P.V. met en évidence une évolution des recrutements puisque se dessinent clairement deux profils distincts :

- les anciens chefs de projet D.S.Q. ou D.S.U., qui ont le rapport « Dubedout » à l'esprit, adoptent une posture de développeur social urbain, c'est-à-dire qu'ils portent les principes de globalité, de

- transversalité et de participation des habitants,
- les nouveaux directeurs de G.P.V. sont des aménageurs avec une autre culture et une autre façon de voir la question des habitants. Ils appartiennent à un autre monde et ont d'autres finalités.

« D'une catégorie de professionnels à l'autre, on est passé de savoir-faire fondamentalement transversaux et horizontaux à des savoirs centrés sur la gestion financière et administrative des projets ».

Claude Fourcade

*

Qui sont les professionnels des agences d'urbanisme d'agglomération ? Nées dans les années soixante-dix, dans les agglomérations de plus de 200.000 habitants, elles ont été multipliées depuis. En 2000, quarante agences d'agglomération existent, représentant environ mille deux cents emplois. Un statut associatif donne à ces agences d'urbanisme une particularité très française.

Leur savoir-faire, quasi trentenaire, cherche un redéploiement. Dans certains cas, l'agence se limite à la gestion et à la tenue de statistiques. C'est pourtant dans ces agences que la question de la coexistence entre générations d'urbanistes, ou de ceux qui contribuent à l'urbanisme, existe. Elles ont une mission de transmission de savoirs.

« La génération qui s'y est investie est partie ou part à la retraite. Veut-on transmettre ce savoir ? ».

Dominique Deniau

En considérant les lois « Voynet » et « Chevènement », on assiste à la création de nouvelles agences d'agglomération. Qu'en sera-t-il de leur développement ?

« Certaines agences se spécialisent dans la réalisation d'études urbaines classiques en se référant à des savoirs techniques. Elles deviennent des

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

observatoires des évolutions de la ville, assurant une compilation et une analyse des données sur la ville. D'autres agences s'orientent vers une fonction d'assistance au politique dans l'élaboration d'une stratégie urbaine et d'une animation du débat local ».

Daniel Béhar

*

Et les professionnels C.A.U.E. ? Institués par la loi du 3 janvier 1977, avec pour mission de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, les conseils en architecture, urbanisme et environnement (C.A.U.E.) ont un statut associatif, relevant de la loi « 1901 ». Ils ont un rôle de conseil auprès des particuliers et des collectivités publiques. Ils sont tous rattachés aux conseils généraux.

On compte aujourd'hui quatre-vingt-trois C.A.U.E. pour cent départements. Nombre de professionnels des C.A.U.E. exercent à temps partiel. Le reste de leur temps est consacré à une activité libérale d'architecte ou d'urbaniste ou à une activité enseignante. Il existe une fédération nationale des C.A.U.E.

Le C.A.U.E. fait, en principe, du conseil en architecture, urbanisme et environnement. En réalité, d'une manière générale, ses missions urbaines et environnementales ne sont pas suffisamment affirmées. Il faut toutefois noter que les orientations prises par les C.A.U.E varient d'un département à l'autre. Elles sont fonction des moyens humains et financiers propres à chaque entité.

« Le statut particulier du C.A.U.E. est « privilégié » car il permet à la structure de ne pas entrer dans le cadre d'une prestation codifiée, encadrée par le code des marchés publics ».

Laurent Bony

Le C.A.U.E. entretient une relation non contractuelle avec le donneur

d'ordre. Il peut intervenir dans une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, souvent demandée par les élus municipaux. Il peut réaliser des études urbaines, à différentes échelles (quartiers, petites villes ou villages, agglomérations) sur le département couvert. Enfin, le C.A.U.E. peut être engagé dans des actions de sensibilisation du public et dans des actions de formation des professionnels des collectivités locales.

Mais ce statut particulier n'a pas que des avantages. Il comporte des effets pervers. Les urbanistes des C.A.U.E. sont restés en place. Il n'y existe presque aucune mobilité interne. Lorsque les finances de ces structures diminuent, les premières conséquences sont l'arrêt de recrutements nouveaux et de mobilité vers la fonction publique. Ils interviennent rarement sur les villes importantes et n'ont jamais vraiment été acteurs de la « politique de la ville ».

*

Qui sont les professionnels du secteur privé ? Dans le champ de l'urbanisme et de l'action publique territoriale, deux grandes « familles » constituent ce secteur privé. D'une part, les structures indépendantes, majoritairement de très petites entreprises, avec des professionnels aux approches « spatiales » et des professionnels aux approches issues des sciences humaines et économiques. D'autre part, on rencontre des structures privées liées à de grands groupes. Ce sont principalement des bureaux d'études d'ingénierie et des cabinets d'audit financier. Entre les très petites entreprises d'urbanisme ou d'expertise et les gros bureaux d'études d'ingénierie et de conseil, il n'existe quasiment pas de structures de taille moyenne.

*

Les urbanistes indépendants « spatialistes » ont longtemps été les seuls

en France. Les architectes sont formés à l'exercice libéral de la profession. De 1940 et à 1976, n'étaient architectes que ceux qui étaient inscrits à l'Ordre et exerçaient sous forme libérale.

« Les architectes-urbanistes ont occupé le devant de la scène en urbanisme, malgré une domination souvent contestée tant par les ingénieurs et les géomètres que par les élus. Ils ont voulu garder un monopole sur l'urbanisme, l'affirmant plus encore aujourd'hui au moyen de la maîtrise du projet urbain ».

Jean-Paul Blais

Il faut distinguer le métier d'architecte de celui d'urbaniste

« Un bon architecte n'est pas forcément un bon urbaniste et vice-versa ».

Dominique Deniau

La forte contraction de la commande publique a provoqué la disparition des agences d'architecture et d'urbanisme de taille moyenne. Les urbanistes de statut privé sont désormais dans de très petites structures.

« Les urbanistes privés sont des artisans, souvent très impliqués, très sérieux, mais très mal payés et très mal reconnus ».

Michel Sitruk

Ces petites structures sont affaiblies par les aléas de la commande publique mais aussi par des études de courte durée et insuffisamment rémunérées. Il ne reste plus aujourd'hui que des individus qui se regroupent, au cas par cas, au gré de la commande publique, sur des projets ponctuels.

« Les urbanistes arrivent à constituer des équipes polyvalentes adaptées à chaque cas particulier. Ils sont très malléables, ils s'adaptent. La force des urbanistes privés de terrain, c'est leur proximité avec les élus. Ils se comprennent bien. Ils ont aussi, en même temps, une vision globale et de détail. Les S.C.O.T. et les P.L.U. représentent du « grain à moudre » pour les urbanistes privés, mais la profession en sortira-t-elle plus solide ? Elle

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

doit constituer un poids économique plus important, être moins artisanale et se faire mieux reconnaître. Elle gagnerait à mieux définir ses produits et ce qu'elle offre ».

Michel Sitruk

L'affaiblissement des structures privées a généré un sérieux problème de générations. Quels moyens prend-on pour favoriser le transfert de savoir-faire entre des urbanistes d'expérience et de plus jeunes ? Pendant de nombreuses années, les structures n'ont pas ou très peu embauché de jeunes.

« Sur les centres anciens, il n'y a aucun renouvellement de la profession : les urbanistes ont tous un âge canonique ».

Alexandre Melissinos

Le renouveau de la commande publique permettra-t-il à des équipes pluridisciplinaires de se constituer durablement et de réconcilier des générations d'urbanistes ? Ou bien la prime sera-t-elle donnée massivement aux « stars » de l'architecture et de l'urbanisme ?

*

Les urbanistes « sciences humaines » appartiennent souvent à des structures d'expertise indépendantes intervenant sur les politiques publiques. Elles sont nées, pour la plupart, de la nouvelle commande publique, générée par la décentralisation, d'études et de conseil pour le compte de collectivités locales ou de l'Etat déconcentré. Ce sont essentiellement des petites structures de conseil ou des consultants « isolés » en profession libérale.

Ces structures mènent, depuis le début des années quatre-vingt, un travail artisanal sur les politiques publiques. Elles ont développé des formes nouvelles d'expertise au fur et à mesure que s'élaboraient et se mettaient en œuvre les nouvelles politiques publiques contractuelles et territoriales. Elles ont ainsi investi les champs de la politique de la ville,

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

de l'habitat, des politiques sociales et d'insertion, des politiques de développement local ou plus récemment du développement durable.

Elles se sont spécialisées dans l'étude (diagnostic et évaluation) et le conseil à la maîtrise d'ouvrage (collectivités territoriales, l'Etat au niveau local, organismes H.L.M., associations et fédération d'associations).

Nombre d'entre elles ont privilégié dans leurs missions, une posture de médiation au fur et à mesure que l'action publique s'est fragmentée et que les pouvoirs locaux ont été recomposés. Leur rôle principal s'est orienté vers des fonctions d'interface entre les institutions, Etat et collectivités locales, entre collectivités locales, entre organismes H.L.M. et villes. Elles sont devenues le relais entre les institutions et la société civile, entre les élus, les techniciens et les habitants. Leurs missions sont réelles, d'autant plus que des situations de crises se développent.

Depuis une dizaine d'années, des dynamiques de réseaux, de coopération et de mutualisation se multiplient, entre structures de conseil, mais aussi avec d'autres professionnels. Les thèmes de ces regroupements sont axés autour de la solidarité et de la cohésion territoriale. Elles ont donné lieu, ici et là, à des débats sur la ville, sur le développement local, le droit au logement ou l'économie sociale solidaire. Ces structures en réseau ont commencé à ouvrir des forums de discussion sur la modernisation de l'expertise et sur son utilité sociale : débats et échanges sur les méthodes et les pratiques de l'expertise, réflexion sur l'éthique, sur les modes et codes de conduite ou sur le sens de certaines interventions.

Ces structures d'expertise se caractérisent par leur fragilité économique et une faible pérennité. Bon nombre d'entre elles ne vivent que de la commande publique d'études et de conseil. Elles sont donc très dépendantes de la quantité de l'offre émanant des pouvoirs publics, de sa périodicité et des prix fixés. En dix ans, plus de la moitié des structures indépendantes qui appartenaient au réseau E.U.R.B.I. (une association interprofessionnelle et européenne de bureaux d'études, de

recherche, de formation, d'expertise, d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre) ont disparu.

*

D'autres professionnels du secteur privé exercent dans les métiers de l'urbanisme. Ce sont des gros bureaux d'ingénierie, des cabinets d'audit financier ou d'avocats. Les bureaux d'études d'ingénierie spécialisés sur les marchés de travaux du secteur des B.T.P. emploient essentiellement des ingénieurs et des économistes.

« Il y a là, une vraie tradition française. Les marchés de travaux sont de gros marchés, ce qui n'a rien à voir avec les marchés d'études en urbanisme ».

Gérard Blanc

Ces structures ne sont pas indépendantes.

« L'ingénierie économique et financière est inféodée aux solutions des grands groupes de prestataires de services urbains : eau, assainissement ou énergie ».

Jean-Pierre Troche

Les cabinets d'audit et de « consulting », liés aux grands groupes financiers, sont des nouveaux venus sur les marchés de l'urbanisme. Ces grands cabinets, qui interviennent pour la plupart dans des marchés internationaux, sont entrés dans le champ de l'expertise urbaine à partir de l'expertise financière, via les domaines du transport et du développement économique.

« Ce qui est nouveau c'est la venue sur le champ de l'urbanisme et de l'aménagement des gros cabinets d'audit appartenant aux grands groupes de conseil. Ils interviennent aujourd'hui dans les politiques territoriales, sans aucun lien avec les urbanistes. Ils s'introduisent dans ce champ des politiques publiques à dimension territoriale et montrent une absence totale de familiarité avec l'urbanisme et la culture urbaine. Ils embauchent tout au plus quelques jeunes diplômés de D.E.S.S. en urbanisme. Ils font des

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

schémas de transport, des schémas de développement économique ou des schémas d'organisation de services ».

Daniel Béhar

En lien plus ou moins direct avec ces structures, il faut noter la croissance en effectif de juristes - urbanistes dans des cabinets d'avocats.

« Avec le développement du contentieux, les juristes se portent bien sur les questions urbaines. Il existe aujourd'hui des cabinets d'avocats avec une branche urbaine très solide. Des collectivités locales ont également embauché des juristes spécialisés sur la prévention du contentieux ».

Gérard Blanc

Un développement rapide d'avocats spécialisés « milieu urbain » a lieu.

« La réglementation est aujourd'hui tellement tatillonne, il y a un tel entassement de règlements, que les effets produits sont les suivants : seuls les spécialistes qui connaissent peuvent se mouvoir dans ce maquis. Ce sont les juristes, les financiers... ».

Claude Fourcade

On peut mentionner également la présence conjoncturelle de grandes structures de communication, notamment lors du lancement de grandes enquêtes publiques.

3.3. QUALIFICATION ET FORMATION, LENDEMAINS HEUREUX DE L'URBANISME ?

L'éclatement du milieu professionnel de l'urbanisme et son rapide affaiblissement ont poussé les professionnels de l'urbanisme à s'organiser. En 1996, le conseil français des urbanistes (C.F.D.U.) est créé. En 1998, c'est le tour de l'office professionnel de qualification des urbanistes (O.P.Q.U.).

« L'O.P.Q.U. a été constitué par l'ensemble des professionnels travaillant dans le champ de l'urbanisme. En effet, vingt ans après les lois de décentralisation, la profession d'urbaniste, malgré des efforts soutenus depuis les années 1970, n'était toujours pas reconnue par les pouvoirs publics. Or le développement de la qualité urbaine, l'acquisition d'une culture commune du territoire pour tous ceux qui en assurent la transformation, la cohérence des réponses à apporter à la volonté des décideurs et aux souhaits des habitants, la rapidité des mutations, etc., tout cela nécessite des urbanistes formés expérimentés, capables de s'adapter aux nouvelles exigences de l'aménagement de nos villes et de nos territoires ruraux ».

Office professionnel de qualification des urbanistes

Une convention est signée, en 1998, entre le Secrétariat d'Etat au Logement et l'O.P.Q.U. Cette convention intègre une définition de l'urbanisme, qui suit les orientations de la charte européenne de l'urbanisme. Cette définition est très large. L'association des Maires de France (A.M.F.) est aussi partenaire de l'O.P.Q.U.

« La création du conseil français des urbanistes (C.F.D.U.) permet d'utiles échanges entre urbanistes de l'Etat, des collectivités locales et du secteur privé, même si le mouvement de fédération des associations qui composent le C.F.D.U. reste fragile, comme en témoigne le caractère incertain des relations entre le C.F.D.U. et la société française des urbanistes (S.F.U.) ».

Bernard Pouyet

*

L'O.P.Q.U. remplit une mission de service public consistant à attribuer une qualification professionnelle et à la faire connaître. Il ne s'agit pas d'une licence d'exercice.

« Les craintes de ceux qui redoutaient que cette instance ne codifie réglementairement la profession d'urbaniste ne se sont pas révélées fondées, d'autant que l'O.P.Q.U. ne délivre pas une licence d'exercice. Pour autant, peu nombreux sont encore les urbanistes qui ont estimé nécessaire d'engager pour eux-mêmes la procédure de qualification ».

Bernard Pouyet

La création de l'O.P.Q.U. et le rapprochement des associations de professionnels, via le C.F.D.U., sont des éléments nouveaux et positifs pour la profession d'urbaniste. Cent vingt-cinq urbanistes le sont à ce jour, exerçant pour moitié comme urbanistes libéraux, pour moitié comme salariés. C'est insuffisant. Leur nombre doit être proportionnel à la demande. Ces urbanistes sont de formations initiales très diverses. Une analyse précise de ces professionnels qualifiés n'a jamais été faite. La faire empêcherait de soupçonner une qualification autoproclamée. Cet office est pour nous une étape transitoire et d'urgence qui doit être rapidement remplacée par une formation efficace doublée d'un apprentissage nécessaire.

*

« Les lois sur le développement durable, sur la modernisation administrative du territoire et sur la solidarité et le renouvellement urbains, exigent beaucoup de savoir-faire dans leur mise en œuvre et des professionnels qualifiés pour faire émerger des projets territoriaux. Avec ces trois lois, le législateur souhaite organiser le développement autour de territoires de projet (agglomération ou pays), en dotant les collectivités d'outils de planification stratégique et en donnant au débat public sur la conception urbaine une dimension forte. L'urbaniste plus que jamais devra inscrire son action à

différentes échelles territoriales et lier études urbaines, projets de développement et débat public ».

Office professionnel de qualification des urbanistes

Les commandes d'études ont été jusqu'à présent morcelées entre champs de l'urbanisme, du développement territorial et de la politique de la ville. Si ces marchés d'études sont restés séparés jusqu'à présent, une nouvelle donne est en cours. Une évolution sur les milieux professionnels se produit par le développement de nouveaux marchés, de nouvelles études de définition sur les G.P.V. ou les O.R.U., d'études sur les sites en renouvellement urbain, les P.A.D.D., les P.L.U. ou les S.C.O.T.

Pour mener ces études urbaines ou territoriales, on doit faire appel à différents savoirs en urbanisme, en économie, en sociologie, en environnement ou en transports. L'urbanisme nécessite d'observer les espaces des territoires, aux différentes échelles qui les composent, d'en interroger l'histoire et l'évolution. Des compétences en planification stratégique comme en animation du débat public sont désormais requises. Toutes ces compétences nécessitent des rapprochements « inédits » entre milieux professionnels. La question est de savoir si ces regroupements ou alliances seront durables et quelles structures seront capables de les porter ? Le contexte est celui de la fragmentation du milieu professionnel, la grande faiblesse du secteur privé indépendant, l'absence ou quasi-absence de structures de taille moyenne.

*

Et la formation ? Le répertoire sur les métiers de la ville, édité en 2001 par la revue « Urbanisme » et la délégation interministérielle à la ville (D.I.V.), recense quelque cent quatre-vingts formations universitaires de deuxième et de troisième cycles, formations initiales et continues.

« Il y a une sorte d'explosion de l'offre de formation, dont on peut se

demander si elle est en adéquation avec les débouchés professionnels existants ».

Bernard Pouyet

S'il existe « un enjeu décisif de la formation initiale et continue », selon les termes de Claude Brévan, comment peut-on se repérer dans une offre si abondante et comment faire des choix ?

« Si l'adoption quasi simultanée des trois lois « Voynet », « Chevènement », « Gaysot-Besson » contribue à fonder, comme on peut le penser, un « nouvel urbanisme », l'enjeu pour les formations est de fournir en quantité et en qualité des urbanistes capables de s'adapter aux nouvelles exigences de l'aménagement, de se saisir des nouveaux outils mis en place et de travailler aux différentes échelles de territoires concernés ».

Bernard Pouyet

L'enseignement de l'urbanisme, en formation initiale ou en formation continue, est éclaté en une multitude de disciplines, ingénierie, architecture, sciences humaines, sciences politiques, droit, etc. Plusieurs types d'établissements supérieurs les dispensent, des grandes écoles aux universités ou aux écoles d'architecture.

*

Les formations initiales sont enseignées dans les universités, les écoles d'architecture et les grandes écoles d'ingénieurs. Chacune relève de tutelles différentes. Même si le répertoire des formations aux métiers de la ville n'est pas exhaustif, il est frappant de constater la place prédominante des formations de 3^{ème} cycle (D.E.A. et D.E.S.S.). Les formations de 1^{er} et 2^{ème} cycles sont quasiment inexistantes. Les formations spécialisées en droit, en sciences économiques, en gestion ou en sciences politiques sont beaucoup plus développées que les formations généralistes à l'urbanisme. L'hypertrophie de la spécialité et la prédominance du spécialiste sont encore trop réelles en France.

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

Des améliorations dans l'enseignement de l'urbanisme sont nécessaires. Les pratiques professionnelles de l'urbanisme ne peuvent plus se permettre de continuer à vivre un enseignement initial coupé des réalités. Quel est-il ?

Dispensé par les instituts d'urbanisme, qui ont rejoint l'université en 1969, il est théorique, universitaire, modélisé et éloigné de la pratique opérationnelle. Il n'y a pas assez de praticiens qui enseignent dans les instituts d'urbanisme, nous entendons par là des professionnels titulaires ou associés, qui peuvent conduire un enseignement et non des chargés de cours temporaires. Ces formations généralistes sont nombreuses.

Pour fédérer l'ensemble des enseignements développés autour des neuf instituts existants, « l'association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme » (A.P.E.R.A.U.) a été créée.

« Les formations universitaires généralistes se sont regroupées dès 1984 en une association pour la promotion de l'enseignement et de la recherche en aménagement et urbanisme (A.P.E.R.A.U.) qui compte, pour sa seule section française, plus d'une vingtaine de formations initiales et continues, regroupées pour une partie d'entre elles dans neuf instituts d'urbanisme ».

Bernard Pouyet

Cette « fédération » a amélioré les conditions de formation.

« Les enseignements dans l'A.P.E.R.A.U. permettent une meilleure prise en compte de la globalisation des problèmes et de l'interdisciplinarité ainsi qu'une insertion dans les milieux professionnels grâce aux stages pendant le cursus ».

Jean-Pierre Guillaumat

Mais il demeure des dysfonctionnements majeurs. Les offres de formations initiales universitaires en 1^{er} et de 2^{ème} cycles sont inexistantes ou, si elles existent, ne sont pas pratiques et opérationnelles. La question de ces formations initiales, dans les premiers cycles universitaires, ouvertes à tous, est primordiale. Certains

professionnels ou universitaires répondent que l'urbanisme ne devrait pas être enseigné en second cycle. Leur argument est que l'urbanisme, par nature interdisciplinaire, ne peut concerner que des étudiants déjà aguerris à d'autres problématiques. Maîtriser le droit, l'économie, l'architecture ne signifie pourtant pas que les spécificités urbaines le seront.

« Faut-il par exemple obéir à la logique universitaire qui tend à développer des formations de deuxième cycle (à travers notamment les instituts universitaires professionnalisant de 2^{ème} cycle, I.U.P.) ou convient-il de maintenir l'offre de formation en urbanisme en troisième cycle, comme une seconde culture venant compléter une formation de base, en droit, en architecture, en économie ? ».

Bernard Pouyet

*

Une étude devrait être menée sur les débouchés professionnels. On pourrait observer alors que les futurs « urbanistes », ou prétendus tels, formés par ce « modèle » français sont trop nombreux. Trop nombreux et surtout mal positionnés sur le marché de l'emploi. Les instituts d'urbanisme ne se préoccupent pas assez des débouchés professionnels. D'autres formations, concurrentes mais lisibles et offrant des perspectives quasi certaines d'emplois, en immobilier ou en droit de l'immobilier, attirent de plus en plus de jeunes.

« Si l'urbanisme est réduit dans sa définition au métier de la conception urbaine (il s'agit alors d'un savoir-faire très spécifique de dessin et de conception), dans ce cas-là, il faut réduire le nombre des instituts d'urbanisme. Si le champ de l'urbanisme est beaucoup plus large et s'il glisse vers les questions territoriales et celles de l'action publique, les étudiants qui en sortiront iront travailler dans des S.E.M. ou à E.D.F. Il faut alors totalement ouvrir le milieu de l'enseignement actuel. Le corporatisme des milieux professionnels est encore plus aigu dans les milieux de la

formation universitaire. Par rapport aux enjeux de l'action publique, il faudrait une ouverture totale des milieux professionnels ».

Daniel Béhar

Seize formations de niveau « diplôme d'étude approfondie » (D.E.A.) sont recensées dans le guide des formations de l'urbanisme et la politique de la ville. Si chaque formation accueille autant d'étudiants que la capacité annoncée dans chacune des fiches, plus de cinq cents jeunes y seraient inscrits. Dans le système universitaire, un D.E.A. prépare à un travail de thèse et est censé ouvrir les portes de carrières d'enseignants – chercheurs. L'infime capacité annuelle à créer ce type de postes laisse évidemment perplexe. Quel avenir attend ces jeunes après la soutenance de leur mémoire, sinon une réorientation quasi systématique vers d'autres filières, vers des concours d'autres secteurs d'activités ?

La surcharge observée dans des écoles d'architecture « secondaires » peut en être l'un des exemples les meilleurs. Le système universitaire de troisième cycle créé davantage de voies de garage qu'il n'offre de perspectives professionnelles. Il ne doit pas être la légitimation d'un corps enseignant en quête de statut universitaire, mais doit bien correspondre aux attentes exprimées par les urbanistes de terrain. Il n'est pas de place pour toutes ces formations, si l'on souhaite développer un urbanisme pratique et non théorique, transversal et non spécialisé dans tel ou tel domaine. Les instituts d'urbanisme sont encore éloignés du terrain. Les praticiens n'y enseignent pas encore en nombre suffisant. Il faut donc développer des praticiens et des formations de 2^{ème} cycle.

*

Les diplômes d'urbanistes permettent difficilement l'accès au concours de la fonction publique territoriale (F.P.T.). La multiplicité des formations en rendra l'accès encore plus compliqué. Nous allons au-delà d'un désenchantement certain d'une génération de jeunes qui se

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

« rêvait » urbaniste, par idéal, vocation ou intérêt. Et que dire de la politique de la ville ? Le discours et les déclarations de principes sont nombreux. Mais après ? Sa mise en œuvre remonte à plus de dix ans aujourd'hui. Il est frappant de constater qu'il n'existe pas ou quasiment pas d'enseignement consacré spécifiquement à cette politique de la ville.

*

Que sont les formations initiales dans les écoles d'architecture et d'ingénieurs ?

Les écoles d'architecture ne donnent pas de réels cours en urbanisme, ni en politique de la ville. Cette critique adressée, de longue date, n'a rien changé au contenu de ces enseignements. Même si les architectes diplômés n'hésitent pas à se déclarer « architectes – urbanistes », ce qui est sûrement une valeur ajoutée mais sans qualification particulière, sinon une auto-proclamation. Le projet d'une école d'architecture à Tours, spécialisée sur les métiers de la ville, devait combler cette lacune. Cette expérience a avorté en 1997, alors que les financements étaient trouvés, la première pierre prête à être posée et un directeur nommé.

« La situation est catastrophique dans les écoles d'architecture. Les architectes qui enseignent sont focalisés sur les grands projets architecturaux avec un grand A, comme dans les années soixante-dix. Ils ne se posent pas la question : comment répondre aux besoins de la société aujourd'hui ? Ils ne voient pas ce qui se passe autour ».

Dominique Deniau

La principale question de la formation « urbaine » dans les écoles d'architecture met en cause la tutelle et le statut des enseignants. Ils ne manifestent que rarement d'intérêt pour la transversalité des complexités urbaines. Cette étanchéité peut surprendre. Comment un architecte qui travaille, de près ou de loin, dans des équipes du type

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

M.O.U.S. ou des équipes de G.P.V. peut ignorer les mutations urbaines, les revendications d'un urbanisme au quotidien et les objectifs propres à la réalisation d'une ville durable ?

« Le corps des enseignants des écoles d'architecture est totalement étanche et cela n'évolue pas ! Il s'est constitué une véritable résistance au changement. Les seuls professionnels ayant une formation spatiale sont les architectes et on les prive de se former à l'urbain ! ».

Jean-Pierre Guillaumat

Des écoles d'ingénieurs forment également aux métiers conduisant à l'urbanisme. L'école nationale des travaux publics de l'Etat (E.N.T.P.E.), l'école nationale des ponts et chaussées (E.N.P.C.), l'école polytechnique, l'école des ingénieurs de la ville de Paris (EIVP) enseignent ces métiers. Elles ont surtout développé des cours sur l'aménagement urbain, les transports et le pilotage de projets. Mais peu ou pas de cours sur les complexités urbaines ou la politique de la ville.

*

Le dysfonctionnement majeur dans l'enseignement initial de l'urbanisme est qu'il n'y a pas de formation globale à la ville durable. Manquent à ces cursus des cours spécifiques et pratiques, notamment dans les domaines de l'économie, du social, de l'environnement ou des formes urbaines.

« La formation des urbanistes est un problème capital : il manque aujourd'hui aux urbanistes des savoirs et savoir-faire en management institutionnel et public. Il leur faut une capacité à mobiliser des énergies, des financements des divers partenaires, à faire évoluer dans le temps le projet en question. Cela devrait s'apprendre aussi dans les formations, mais cela n'est pas assez développé aujourd'hui ».

Dominique Deniau

Les dysfonctionnements du système de formation initiale sont patents.

Plusieurs risques le guettent, s'il n'évolue pas. Le premier risque est que ce système demeure livré à lui-même et qu'il définisse seul les cycles de formations que la demande professionnelle est incapable d'exprimer. Le second serait de prolonger et de figer au stade de la formation les rivalités corporatives qui s'expriment sur le terrain. Ceci est d'autant plus réel que, par exemple, les instituts d'urbanisme, les écoles d'architecture et les écoles d'ingénieurs relèvent de tutelles différentes.

*

Le remède à ces dysfonctionnements viendrait-il de la formation continue ? Est-elle plus en phase avec les réalités de terrain ? Difficile de l'affirmer. Les formations continues en urbanisme et en politique de la ville sont nombreuses. Ce marché « porteur » a explosé ces dernières années.

La première de ses caractéristiques est l'extrême hétérogénéité de ces formations. Le guide des formations aux métiers de la ville en recense de plusieurs types. La distinction peut s'opérer entre les formations diplômantes et les formations non diplômantes, ou entre les formations longues (un an ou plus) et les formations très courtes (deux à trois jours).

Ce qui frappe, à la lecture des fiches de ce guide, c'est la grande hétérogénéité des prix d'accès à ces formations avec parfois, de belles envolées. Ainsi, pour une formation continue d'un an, avec un nombre d'heures enseignées allant de trois cents à cinq cents heures, les prix varient de 1.800 euros à 18.000 euros T.T.C. Le rapport de 1 à 10 peut-il se justifier ? L'institut des managers du développement local (I.M.D.L.) offre la formation au prix le plus élevé : un M.B.A. de « management du développement local », option « international », est « offerte » au prix de 18.000 euros T.T.C., « hors frais de transport et d'hébergement ». L'école nationale des ponts et chaussées (E.N.P.C.) offre un master de « génie urbain », pour une durée de

douze mois, pour plus de 9.000 euros.

La disparité des formations continues est évidente. Aux noms ronflants de certaines répondent les programmes illisibles d'autres. D'une manière générale, ces formations sont insuffisamment développées selon le système de l'alternance.

« Il manque des formations et des allers-retours avec le terrain, des formations qui comprennent des acquis théoriques, mais aussi des travaux sur des terrains différents (pour une mise en contradiction des terrains) ou la fabrication de projets. L'essentiel étant de travailler sur les tensions entre les grands principes et la réalité ».

Claude Fourcade

*

Une expérience est en cours depuis 1998. Le Ministère de l'Education Nationale a demandé au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) de devenir un lieu privilégié pour qualifier des salariés aux métiers de l'urbanisme et de la politique de la ville.

Des ateliers d'enseignement mutualiste y sont créés. Ouvert à Paris, l'atelier d'urbanisme accueille chaque semaine plusieurs centaines d'auditeurs, venant des horizons les plus divers. Cet atelier est le pivot des formations d'un cursus en phase avec l'évolution des métiers de l'urbanisme et de la ville, le cursus « aménagement, ville et mobilité ». Les enseignements de trois chaires, « urbanisme et environnement », « administration et gestion des collectivités locales », « logistique, transport et tourisme », y sont dispensés et les enseignants assurent un suivi régulier de travaux personnalisés. Les titulaires de chaires sont tous des professionnels, ayant acquis une longue expérience de terrain. C'est un lieu porteur d'une grande attention à la chose urbaine. Son ambition est de donner le goût de l'urbain, d'en faire comprendre toute la diversité. Le réseau de centres régionaux associés (C.R.A.) permet de diffuser ce principe d'atelier dans certaines villes. Strasbourg

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

et Marseille le font actuellement pour des ateliers destinés à l'ensemble de la région Est et de la région Provence Alpes Côte d'Azur.

Les diplômes du Cnam sont multiples. L'établissement n'est pas une université traditionnelle, un lieu théorique de formation initiale. Les auditeurs sont déjà insérés dans la vie active ou aspirent à l'être de nouveau.

« La formation continue peut donner une capacité à intervenir dans le débat du champ urbain à des personnes qui ont déjà acquis une compétence et une expérience dans une autre discipline ».

Jean-Pierre Troche

Les formations « hors temps ouvrable » (H.T.O.) offrent des diplômes aux premier, second et troisième cycles. Le diplôme actuel d'économiste délivré par le Cnam (bac + 5) permet d'accéder au concours d'ingénieur subdivisionnaire de la fonction publique territoriale.

Le Cnam dispense également des formations continues. Plus de 80% des auditeurs du certificat de compétence « conduite de projet de développement de la politique de la ville » trouvent des emplois avant la fin de la formation. Ils intègrent des équipes M.O.U.S., des bureaux d'études ou autres, en leur apportant la richesse des points de vue, des multiples champs disciplinaires et les différentes familles qui constituent l'urbanisme. L'expérience conduite au Cnam devrait faire l'objet d'une étude sur les auditeurs et leurs motivations. On pourrait en retirer les éléments positifs qui pourraient servir de références pour les formations initiales.

*

Les formations à l'urbanisme sont tellement diverses qu'il est impossible de les modéliser. Cependant, cette enquête auprès des professionnels permet de relever une insuffisance dans la circulation

des idées, des méthodes et des pratiques. Il existe un véritable « consensus » autour de ce manque.

« Avant, avec l'Etat centralisé, il y avait une animation professionnelle des milieux de l'urbanisme. L'Etat s'est retiré : il n'y a plus d'animation professionnelle. Il y a une énorme insuffisance dans la circulation d'idées, de méthodes, de pratiques. Il faut développer des instances de débats, de concertation, d'évaluation, de contre-expertise, des lieux permanents pour débattre de l'avenir des villes. L'Etat doit être responsable de l'animation, de la confrontation, de la circulation des idées sur le plan national. Cette animation doit se faire en lien avec les collectivités territoriales et les organisations de ces collectivités (rôle des régions à développer). Ces lieux d'échanges doivent s'adresser à l'ensemble des professionnels : non pas seulement à ceux du secteur public, mais aussi aux professionnels privés « isolés », aux opérateurs (H.L.M., S.E.M., F.N.A.U.) qui sont aujourd'hui dans des champs trop cloisonnés ».

Jean-Pierre Troche

La demande actuelle est d'ouvrir au maximum ces possibilités de débats, ces lieux d'échanges et de circulation d'idées, de concertation, d'évaluation et de contre-expertise.

« Des animations de débats sur la ville devraient être impulsées soit par l'Etat national ou local, soit par des collectivités locales. Il faut ouvrir au maximum le champ des possibles. Il faut développer et organiser des séminaires avec des chercheurs, des décideurs, des acteurs de terrain, des agents des collectivités locales et des administrations. Il faut davantage capitaliser des expériences : beaucoup de choses s'inventent encore au quotidien, mais le coefficient de perte est considérable. Il faudrait davantage y faire accoucher de leurs réflexions et de leurs expériences, des acteurs, des chefs de projet, des urbanistes ».

Claude Fourcade

Peu de ces lieux sont recensés. On peut citer les centres de ressources de la politique de la ville, tel « profession banlieue » en Seine-Saint-Denis, qui depuis 1993 s'appuie sur la mise en réseau des différents

LA QUESTION DE L'URBANISME OU LA VILLE DE DROIT

professionnels de la politique de la ville, dans une approche transversale. D'autres centres de ressource sont nés depuis. On peut également citer l'expérience de l'université des citoyens en région P.A.C.A., qui développe depuis 1992 la formation des habitants notamment aux connaissances des institutions. On peut également citer des ateliers publics, ouverts à de nombreux professionnels comme à de simples citoyens, curieux de la ville. Ils doivent être des lieux privilégiés d'échanges et de débats, de formation et d'information, entre institutions, professionnels et usagers de la ville.

On ne peut que souhaiter que ces expériences se multiplient et soient reconnues et soutenues partout dans l'hexagone.

*

4.

**PROPOSITIONS
POUR UN URBANISME DURABLE
DANS UNE VILLE DE DROIT**

4.1. MIEUX D'ETAT

1^{ère} proposition :

Transversalité ministérielle.

Coordination nationale et institutionnalisation du comité des directeurs pour le développement urbain.

Le 31 juillet 1998 est créé auprès du ministre de l'équipement, des transports et du logement, du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et du secrétaire d'Etat au logement, un comité des directeurs pour le développement urbain (C.O.D.I.R.D.U.).

Ce comité est chargé de veiller à la cohérence des politiques qui concourent à l'aménagement et au développement urbains.

Nous proposons qu'une fois par an, le C.O.D.I.R.D.U. établisse un rapport de synthèse qui soit rendu public.

2^{ème} proposition :

Transversalité départementale.

Le préfet qui décide de l'organisation des services déconcentrés dans le cadre de son projet territorial de l'Etat devrait tendre à coordonner à l'échelle départementale des directions représentées au C.O.D.I.R.D.U.

3^{ème} proposition :

Nomination d'urbanistes – conseils auprès des

préfets.

Cette nomination peut être réalisée dans les départements à fort enjeu urbain, par exemple : les sept départements de la couronne parisienne (Seine et Marne, Yvelines, Essonne, Hauts de Seine, Seine Saint-Denis, Val de Marne, Val d'Oise) et une quinzaine de départements de province (par exemple ceux ayant des Grands Projets de Ville, comme l'Eure, Oise, Seine-Maritime, Nord, Pas de Calais, Bas-Rhin, Loiret, Ile et Vilaine, Loire Atlantique, Gironde, Haute Garonne, Bouches du Rhône, Hérault, Rhône et Loire), choisis pour leur poids la concentration démographique et leur engagement contractuel dans la politique de la ville. Il ne s'agit en aucun cas d'un contrôle des études d'urbanisme. Ils auront trois missions :

- leurs missions sont centrées sur l'appui aux D.D.E. pour toutes les questions urbaines,
- à ce titre là, ils conseilleront à la transversalité professionnelle des équipes qui travaillent sur le renouvellement urbain,
- à ce titre aussi, ils donneront leur avis sur la validité et la lisibilité des documents présentés au public dans le cadre des enquêtes publiques.

4^{ème} proposition :

Création d'un Conseil national d'orientation de l'urbanisme (C.N.O.U.).

Organe indépendant, composé pour un tiers d'urbanistes – conseils désignés par l'Etat, pour un tiers de membres de la fédération nationale des agences d'urbanisme désignés par les collectivités territoriales et pour un tiers d'urbanistes indépendants désignés par les organes représentatifs.

Ce conseil serait chargé de la rédaction d'un rapport annuel

sur l'urbanisme en France, reprenant les thématiques développées dans le présent rapport. Il pourrait être saisi par le Ministère sur des questions relatives à l'urbanisme, aux professions, etc.

*

4.2. MIEUX DE FORMATION, MIEUX DE METIER

1^{ère} proposition :

Authentifier des lieux de formation initiales diplômantes en urbanisme qui pourraient s'institutionnaliser en pôles de compétences, regroupant sur un même site des formations complémentaires et des instances de recherche.

Un thésaurus identifiera cette valorisation, dont certains critères seront l'ouverture d'un second cycle et/ou l'accueil de professionnels en poste.

Une concentration des moyens de recherche affectés à ces pôles, instituts ou écoles participera à leur effort de formation de grands professionnels.

2^{ème} proposition :

Former les urbanistes en activité sur les thématiques de la ville durable, de la politique de la ville et de la ville au quotidien dans le cadre de formations continues qualifiantes.

3^{ème} proposition :

Renforcer l'office professionnel de qualification des urbanistes.

Il ne s'agit pas que cet office se constitue en « club » corporatiste mais soit à la mesure de la demande.

Il doit donc être un organisme régulateur qui facilite l'orientation des maîtres d'ouvrage.

Aujourd'hui la responsabilité des qualifications est dévolue à une association. Il faut faire évoluer le dispositif prioritairement en le faisant rentrer dans un cadre légal et réglementaire.

L'Etat doit montrer l'exemple en ne recrutant dans ces urbanistes-conseils que des qualifiés ou sur le point de l'être.

De son côté, l'office de qualification doit systématiser l'obtention de la capacité provisoire en l'attribuant systématiquement aux diplômés des instituts d'urbanisme identifiés comme pôles compétents.

4^{ème} proposition :

Lancer des programmes de recherches opérationnelles sur l'évaluation des pratiques urbaines à partir du plan urbain de construction et d'architecture (P.U.C.A.).

Les études d'évaluation porteront sur les coûts des études, les conduites de projets, le recrutement ou l'évaluation des formations.

4.3. MIEUX DE CITOYENNETE

1^{ère} proposition :

Créer des maisons de l'urbanisme et de l'architecture.

Dans ces lieux, les citoyens, les techniciens et les élus disposeront d'équipements et de documents de référence.

Ce sont des lieux d'expositions, de propositions et de débats et de transferts de savoir-faire. Ces savoir-faire concernent tant les professionnels que les habitants.

L'Etat dans le cadre d'opérations expérimentales pourrait aider des collectivités à les mettre en place.

La création de trois maisons de ce type doit être mise en œuvre l'une dans une ville de banlieue, les deux autres dans des chefs-lieux de départements répartis géographiquement.

2^{ème} proposition :

Faire accéder les associations à une prestation « d'assistance urbaine ».

Selon une même procédure expérimentale, une aide à des associations doit être mise en place.

Il s'agit là d'une assistance urbaine au titre de la solidarité, afin de sortir de la logique de contre-projet et d'entrer dans

celle de co-projet.

3^{ème} proposition :

Diffuser tous les documents d'urbanisme sur le réseau Internet.

Les maisons de l'urbanisme et de l'architecture, ainsi que les associations aidées doivent dans la mesure du possible assurer un service de consultation des documents d'urbanisme.

Sans être détenteurs d'un dépôt légal qui ne peut sérieusement dévolu qu'aux archives, elles pourraient mettre leurs démarches et leurs documents sur le réseau Internet (P.L.U., S.C.O.T., etc.) de façon à constituer un abord convivial des documents d'urbanisme.

4^{ème} proposition :

Meilleure lisibilité des études d'impact, qui doivent être mieux communicables à un public profane.

Dans la cohérence de ce rapport, les chapitres concernant notamment l'impact de la santé publique et l'impact urbain doivent être mieux pris en compte.

*