

État et villes : Entre concurrence et coopération

L'Histoire montre à quel point les villes ont souvent été en conflit avec le pouvoir central. Les enjeux du développement urbain, à l'heure de la mondialisation, de l'Europe à 27, de l'épuisement des ressources naturelles et du réchauffement climatique nous imposent d'inventer la « ville durable ». Tel est le défi du nouveau Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, dans une coopération d'un type nouveau, redéfinie en concertation avec les collectivités territoriales.

par **Claude MARTINAND**, vice-président du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)
et **Gilbert SANTEL**, président de la section « Aménagement des territoires » au CGPC

On raconte que, survolant en hélicoptère la région parisienne en compagnie du Préfet de région, le Général de Gaulle lui aurait déclaré : « Delouvrier, mettez-moi de l'ordre dans ce bordel ! ». Deux ans plus tard, une nouvelle organisation territoriale était en place, le premier schéma directeur avait été arrêté, et les projets du RER et des villes nouvelles, lancés.

Le 26 juin dernier, à l'occasion de l'inauguration du satellite n° 3 de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, évoquant les enjeux de cohésion, de croissance et donc d'aménagement de la région-capitale, le Président de la République s'est interrogé : « C'est une mission qui revient, bien sûr, au Conseil régional, qui n'a plus la même place en 2007 qu'en 1965. Mais l'État peut-il se priver d'avoir un projet, une stratégie, pour la région

économiquement la plus puissante d'Europe, qui produit 28 % de la richesse nationale de notre pays ? ». Poser cette question, c'était naturellement, en même temps, y répondre, comme n'a pas manqué de le faire le chef de l'État... suscitant immédiatement une polémique politique.

L'évocation de ces deux événements séparés l'un de l'autre par près d'un demi-siècle nous rappelle la permanence et l'importance des défis que doivent relever l'aménagement et le développement de la région Ile-de-France. Et combien les enjeux ont changé de nature, à l'heure de la mondialisation, de l'Europe à 27, de l'épuisement des ressources naturelles et du réchauffement climatique. Ces enjeux concernent aussi l'ensemble des territoires urbains et ruraux : il y a déjà longtemps que le cri d'alarme de J.F. Gravier sur « Paris et le désert français » a laissé la place à la claire perception de l'intérêt, pour la France et toutes ses régions, d'une région-capitale forte ; mais les impératifs de compétitivité des territoires, comme ceux du développement durable, imposent de nouveaux paradigmes et de nouvelles pratiques.

Ces deux événements illustrent aussi le nouveau contexte des relations entre l'État et les collectivités ter-

ritoriales, vingt-cinq ans après les premières lois de décentralisation.

Faut-il y voir de nouvelles manifestations de la concurrence politique qui à travers les siècles, en France et dans le monde, a souvent opposé pouvoir royal et féodal, Etat central et grandes villes ?

Faut-il craindre que l'existence d'Etats forts, condition essentielle d'une Europe-puissance, qu'Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères, appelle de ses vœux dans son récent rapport sur La France et la mondialisation [1], ne se traduise par un « retour de l'Etat » dans les domaines où les compétences ont déjà été transférées aux régions ?

Et, dans la réticence que l'on peut observer en France vis-à-vis d'un pouvoir politique d'agglomération élu au suffrage universel, n'y-a-t-il pas, aussi, un souhait de la part de l'Etat, d'éviter que des villes soient gérées par des barons par trop puissants ?

Peut-on, au contraire, espérer que la « pagaille dans le mille-feuilles institutionnel » dénoncée par Adrien Zeller, président de la région Alsace [2], évoquant notamment l'insuffisance de choix de prépondérance en matière économique entre département et région, ou encore l'insuffisance d'achèvement de l'intercommunalité, trouve quelques solutions ? Et que soit réduite la contradiction entre l'exigence d'un Etat dont on attend tout lorsque les choses vont mal (comme l'a encore illustré récemment le texte de la loi sur le droit opposable au logement), et les revendications légitimes vers plus d'autonomie, de compétences et de moyens ?

Entre Etat et collectivités territoriales, la concurrence est, pour partie, inévitable. Mais leur coopération ne l'est pas moins. Les questions soulevées aujourd'hui par le développement urbain l'illustrent parfaitement.

QUELLE VILLE VOULONS-NOUS ?

La lutte contre l'étalement urbain est devenue le dernier « prêt-à-penser » du développement des villes. Un prêt-à-penser d'autant plus consensuel que l'étalement urbain relève beaucoup plus de l'auberge espagnole que du concept scientifique et que l'expression d'« étalement urbain » est, en elle-même, fortement connotée. Manifestement, la sage recommandation de Pierre Albertini, député-maire de Rouen, président du conseil d'orientation du PUCA (Plan urbanisme construction architecture), selon laquelle « Le mitage du territoire est une question prégnante, mais il ne s'agit pas de mettre le terme d'étalement urbain à toutes les sauces » [3], n'a pas été entendue. (Il soulignait, notamment, la différence entre l'extension des villes et la densification des villages). Comme le souligne J.F. Guet, chef du département urbanisme-habitat au CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) : « Entre la ville compacte et le rural profond, il existe une nuance de pratiques

territoriales particulièrement riches qu'expliquent, pour partie, l'histoire et la géographie des hommes et des lieux. Ramener ces territoires à de l'étalement urbain lié au seul développement de la maison individuelle, est une caricature de nature à offenser leurs habitants. Ramener les enjeux urbains du développement durable à la lutte contre l'étalement urbain relèverait de la même caricature ».

Rappelons succinctement les principales données du problème.

La demande de logements reste soutenue, notamment en raison des besoins de desserrement provenant des évolutions démographiques (faut-il rappeler que la population française continue de croître et que la durée de vie des Français s'allonge ?) et des évolutions sociétales (décohabitation, divorcialité : entre 1992 et 2004 le nombre de ménages a crû de 15 %, alors que la population n'augmentait que de 6 %).

Dans les vingt dernières années, la population des grandes villes (et des communes les plus denses) a, globalement, stagné. Les capacités résiduelles de construction et la « reconstruction de la ville sur elle-même » ont permis la compensation du desserrement de la population, l'amélioration des conditions de vie (équipements publics et espaces verts) et le développement de l'activité économique grâce à des opérations sur le plan des activités tertiaires (publiques ou privées). Dans le même temps, les communes rurales, désormais en démographie positive pour les trois quarts d'entre elles, ont accueilli l'excédent annuel de population, ainsi que les activités résidentielles que cet accroissement démographique génère.

Parallèlement, la demande en zones d'activités et en implantations d'infrastructures logistiques reste extrêmement forte ; la consommation d'espace qui en résulte représente les deux tiers, environ, de celle occasionnée par l'habitat.

Dans ces conditions, la première question posée est bien celle de savoir où, et pour qui, seront construits demain les 500 000 logements/an (dont 120 000 logement sociaux) affichés dans les objectifs gouvernementaux ? De la même manière, où construira-t-on les nouveaux bureaux, entrepôts, unités de production et autre centre commercial ?

Pour répondre à ces questions, il est bien évidemment nécessaire de revenir sur les trois piliers du développement durable.

Et d'abord, le pilier environnemental. L'espace est une denrée « finie » qui doit nous conduire à une gestion économe, comme nous y invite le code de l'urbanisme. Bien que la déprise agricole (transformation de terres cultivées en friches ou en forêts) représente, chaque année, une surface supérieure à celle consommée par l'urbanisation, le maintien d'une agriculture périurbaine est un enjeu essentiel, qui doit être pris en compte, au même titre que la préservation du paysage ou celle de la biodiversité.

Sur un autre plan, la consommation d'énergie et la production de gaz à effet de serre, la focalisation sur les

déplacements domicile-travail (compréhensible, dès lors qu'ils représentent près de la moitié des kilomètres parcourus) ne doit pas nous faire oublier les autres déplacements. De même, en matière de chauffage, la vision simpliste d'un bâtiment collectif économe – opposée à celle du pavillon énergétivore – mérite, pour le moins, débat, à l'heure des projets de maisons à énergie positive.

Le volet économique, ensuite. Avec la prise en compte des coûts, internes et externes, pour la collectivité comme pour les ménages ou les entreprises. Soulignons-en deux aspects. Et d'abord le coût de la

bien connus : l'envolée des coûts fonciers et la financiarisation de l'économie urbaine.

Le volet social, enfin. Multi-facettes, lui aussi, avec plusieurs questions essentielles. La résidence pavillonnaire dans des secteurs où le prix du foncier est au niveau le plus bas, et qui sont souvent éloignés des emplois, est-elle un choix de mode de vie, ou une contrainte subie ? Et la réponse est-elle uniforme aux différents âges de la vie ou de la situation familiale ? Quelles que soient les réponses apportées à ces questions, ne court-on pas le risque d'avoir, demain, des surendettés du pétrole, comme on a eu, hier, les sur-



© Laurent Grandguillot/REA

La première question posée est bien celle de savoir où, et pour qui, seront construits demain les 500 000 logements/an (dont 120 000 logements sociaux) affichés dans les objectifs gouvernementaux. (Projet de la cité La Noé, Chanteloup les Vignes)

construction. Comme l'écrit J.C. Castel, urbaniste de l'Etat au CERTU, [4] « Nous sommes à l'époque du *small is beautiful*. Chaque immeuble collectif devient un costume taillé sur mesure, là où la maison individuelle a inventé le prêt-à-porter. Au final, un mètre carré habitable d'immeuble collectif, aujourd'hui, a un coût de construction d'environ 30 % à 50 % plus élevé qu'un mètre carré de maison individuelle. Pour l'acquéreur, la différence est encore plus forte, quand on ajoute les frais financiers et commerciaux ». En sens inverse, la périurbanisation non contrôlée peut entraîner des coûts d'investissement et de fonctionnement (des transports en commun, en particulier) hors de portée des collectivités territoriales. On n'insistera pas, par ailleurs, sur deux derniers aspects, au demeurant

endettés des prêts à taux progressifs fondés sur un espoir de croissance régulière des revenus ? Comment les très nombreux ménages qui consacrent déjà la moitié de leurs revenus aux dépenses cumulées de transport et de logement pourront-ils faire face au renchérissement durable du prix de l'énergie ? Et, plus généralement, où seront logés demain les ménages à faibles revenus dans ce contexte en pleine évolution ? Ces quelques questions ne prétendent pas à l'exhaustivité ! La question de la maîtrise de l'urbanisation est à coup sûr un enjeu majeur au regard des défis climatiques, énergétiques, environnementaux et sociaux. Mais l'incantation en faveur de la densité ou de la ville compacte ne suffit pas. Ce qui est en jeu, c'est bien la définition d'un projet collectif – celui de la ville que

nous voulons, celui d'un développement urbain soutenable. Et il y a d'autant plus urgence à s'en préoccuper que « pendant la mue, le serpent est aveugle », selon la jolie formule rappelée par F. Cuillier, grand prix de l'urbanisme 2006. Et pour jouer les opticiens du développement urbain, l'Etat et les collectivités territoriales seront-ils concurrents, partenaires... ou complices du laisser-faire ?

LE MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT
DURABLES : UNE NOUVELLE ORGANISATION
POUR DE NOUVELLES RELATIONS AVEC
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

« Être contre l'étalement urbain, c'est comme être contre les accidents de voiture. On peut agir à la marge mais l'étalement a eu lieu. Autant d'intelligence et aussi peu de résultats, cela pose problème ! » [3] s'exclame Bernard Reichen, grand prix de l'urbanisme 2005. Et il poursuit : « Il faut que l'on sorte de ce mental dominé par la gestion du droit des sols et qui n'aborde en rien les logiques des grands flux urbains, des grands flux financiers, des mutations du système industriel, de rupture territoriale, etc. ». C'est peu de dire qu'il nous invite à la modestie. O. Piron, dans un article intitulé « Les déterminants économiques de l'étalement urbain » [5], nous explique comment « ce phénomène d'étalement urbain est donc un croisement de nombreuses tendances lourdes, résultant des optimisations, pour la plupart, des grandes catégories d'acteurs politiques et économiques concernés ». Les intérêts « bien compris » de nombreux acteurs – promoteurs, constructeurs, banquiers, entreprises, ménages... mais aussi collectivités – ont conduit « naturellement » à favoriser les urbanisations moins denses ou dispersées. Une façon de rappeler que ce ne sont ni l'Etat, ni les collectivités territoriales, qui construisent les logements ou les bureaux. Cela va sans dire... mais encore mieux en le disant... Modestie, donc... ce qui ne veut pas dire : résignation ! Et soyons convaincus avec Montesquieu « qu'un fonds de modestie rapporte un très gros intérêt ».

Dans ce contexte, que peut-on attendre de l'Etat ? D'abord, qu'il soit porteur d'un discours sur la ville. Il n'est pas indifférent que le Président de la République fasse œuvre de pédagogie en rappelant que « la densité du logement des maisons de ville est la même que celle des barres » ou en lançant un appel à « repenser la ville ». Il n'est pas indifférent que J.L. Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD), rappelle que nous sommes à la fin d'un cycle de production économique – un cycle de croissance non soutenable – et invite tout un chacun à participer à l'invention de la

« ville durable », parce que « seule une action territoriale, au plus près des réalités quotidiennes (comme le quartier, la ville ou l'agglomération, par exemple) permettra de changer les comportements en profondeur ». Ce discours sur la ville ne peut résulter que du croisement de la connaissance et de l'intelligence des territoires.

Au niveau national, de nombreux travaux de chercheurs ont déjà été conduits par exemple sur les dynamiques foncières et immobilières, les mobilités et les systèmes de transports, les marchés du logement, la géographie des emplois, les aspects institutionnels de la gouvernance urbaine ou encore les conséquences de la mondialisation pour l'aménagement des territoires et les politiques urbaines. Mais la révolution souhaitée « dans nos façons de penser et de décider » ouvre encore de larges champs d'investigation.

Cette extension du champ de la connaissance théorique doit aussi être accompagnée de la diffusion de bonnes pratiques. Et elles existent, y compris en France, comme le montre, année après année, le « Forum des projets urbains ». Le travail réalisé dans ce domaine par des organismes comme le CERTU ou l'ADEME doit contribuer à ces échanges de savoir-faire.

Au niveau local, le discours sur la ville ne saurait être un propos désincarné, mais s'appuyer, au contraire, sur « l'intelligence des territoires » combinant connaissance, analyse et débat [6].

« Connaître », c'est-à-dire appréhender, à partir de données quantitatives et qualitatives, l'ensemble des aspects de la vie des territoires, des flux qui les traversent, des réseaux qui les desservent, des évolutions prévisibles de leur situation, des risques qui les menacent, des richesses qui les constituent, de leur potentialité de développement, des besoins à satisfaire, des facteurs de stabilité ou de rupture. Cela repose sur l'acquisition, le rassemblement et l'échange des connaissances relatives à la démographie, à la géographie, à l'économie, à l'histoire, à la culture, aux paysages, à l'écologie... des connaissances qui incluent les interactions avec les espaces proches et lointains.

« Analyser », c'est-à-dire établir des diagnostics territoriaux et des exercices de prospective hiérarchisant les problèmes et mettant en place des alternatives éventuelles. Il s'agit là d'une démarche itérative aux différentes échelles d'espace et de temps et prenant en compte l'expression des points de vue de l'ensemble des acteurs concernés.

« Débattre », enfin, à partir de la proposition de choix intelligibles. Ces propositions, dans la mesure où elles mettent en évidence les dynamiques territoriales, doivent permettre de redonner une place prépondérante au sens et aux contenus des politiques publiques davantage qu'aux procédures juridiques, techniques ou financières.

C'est un enjeu fondamental pour les services déconcentrés du nouveau MEDAD, aux niveaux régional et départemental, que de pouvoir acquérir la compétence nécessaire à cette intelligence des phénomènes territo-

riaux, qui est un préalable à la construction de projets collectifs d'avenir volontaristes comme au bon exercice des missions de l'Etat.

Ces missions peuvent schématiquement être regroupées en deux principes : fixer les règles du jeu et assumer ses responsabilités dans ses domaines de compétences.

Fixer les règles du jeu ? Celles-ci concernent des domaines aussi divers que l'organisation institutionnelle et la gouvernance locale, la fiscalité, la réglementation. Les travaux du Grenelle de l'environnement ont conduit à de nombreuses propositions sur ces sujets. Les réflexions seront poursuivies, d'ici à juin 2008, afin de déboucher sur des décisions concrètes, en particulier en ce qui concerne la conception de l'aménagement et son inscription dans les documents de planification, les normes de densité et de préservation, la fiscalité, la modification des dotations aux collectivités ou encore les compétences respectives des collectivités et de l'Etat. La question de la gouvernance locale, et notamment le rôle des intercommunalités, revêt, en effet, une grande importance, les relations entre collectivités expliquant aussi les difficultés rencontrées (multiplication des schémas de cohérence territoriale sur une même agglomération, diversité des périmètres de ces schémas, des plans de déplacements urbains et programmes locaux de l'habitat...).

Parallèlement, les outils mis au service du développement urbain (opérations d'intérêt national, établissements publics fonciers, partenariats publics-privés...) ont été rénovés et relancés. Une attention particulière doit être apportée, aujourd'hui, à la question de l'évaluation au regard du développement durable, première mission confiée au MEDAD par le décret d'attribution du ministre d'Etat. Sous l'impulsion des directives de l'Union européenne, l'évaluation environnementale s'est beaucoup développée ces dernières années, qu'elle concerne les « plans et programmes » ou les projets. Passer des évaluations environnementales à la généralisation d'évaluations intégrant les trois piliers du développement durable nécessite méthodes, indicateurs, compétences, au niveau central et au niveau local, et ce passage représente un deuxième enjeu pour les services du ministère.

La préservation des sites naturels, la protection du patrimoine architectural, la prévention des risques naturels et technologiques, la réalisation des grandes infrastructures de transport, la politique du logement et l'application effective du droit au logement opposable, l'exercice de la solidarité nationale dans la rénovation urbaine (illustrée par l'action de l'ANRU) restent de la compétence de l'Etat. Il intervient également dans les actions de rayonnement des métropoles françaises en Europe et dans le monde, comme l'illustre, dans la période la plus récente, la mise en place des pôles de compétitivité.

Ces compétences s'intègrent dans des lois et règlements, mais aussi dans de nombreux actes de la vie quotidienne : débats public, validation des périmètres de planifi-

cation urbaine, directives territoriales d'aménagement pour les secteurs à enjeux importants, décisions de réalisation de grands équipements publics espérés (TGV) ou redoutés (stockage des déchets...), plans de protection des risques naturels ou technologiques, zones NATURA 2000, décisions de subventions.

Toutes ces actions s'inscrivent dans les territoires, de manière générale, et dans celui des villes, en particulier. Aucune d'entre elles ne peut se concevoir sans un dialogue étroit avec les collectivités territoriales. Elles nécessitent le dépassement des approches sectorielles et de la fragmentation des responsabilités. Elles supposent partage des objectifs, débat et négociation et, le plus souvent, coordination dans la mise en œuvre. Et un préalable : que chacun soit clair, en ce qui concerne ses valeurs, ses objectifs, ses priorités.

En 1966, les ministères des travaux publics et de la construction fusionnaient, créant le ministère de l'Equipement : la loi d'orientation foncière était votée, la DAFU (direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme) était créée, ainsi que les DDE (directions départementales de l'équipement) et leurs GEP (groupes d'études et de programmation), plusieurs milliers d'agents – sociologues, géographes, architectes, urbanistes... – étaient recrutés. L'Etat s'était donné les moyens de la planification urbaine.

Quarante ans plus tard, le MEDAD naît du regroupement de ses anciennes composantes : équipement, écologie, énergie et aménagement du territoire. Aujourd'hui comme hier, il ne s'agit pas d'une simple réorganisation administrative, mais bien d'incarner un nouveau projet politique : mettre les villes et l'ensemble des territoires à l'heure du développement durable. Aujourd'hui comme hier, cela nécessite volonté politique, actes fondateurs, – le Grenelle de l'environnement en est un élément essentiel –, réorganisation et développement des compétences professionnelles. Une refondation qui nécessite aussi une profonde évolution des modes de faire et de penser. Comme le dit Keynes, la difficulté n'est pas de comprendre les idées nouvelles, mais d'échapper aux idées anciennes [7]. Et, en particulier, de redéfinir les relations de l'Etat avec les collectivités territoriales, et, plus généralement l'ensemble de la société civile : les évolutions institutionnelles et sociétales, comme la nature des enjeux, l'exigent. Ce n'est pas le moindre défi...

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

[1] in (Hubert) Védrine, La France et la mondialisation, Rapport au Président de la République, octobre 2007.

[2] in Actes du colloque « Les territoires dans tous leurs états. Nouvelles dynamiques de l'action publique », novembre 2006.

[3] in L'intimité avec un territoire – (Francis) Cuillier
Grand prix de l'urbanisme 2006 Editions Parenthèses
et DGUHC.

[4] Les développements sur l'intelligence des territoires
sont issus de l'audit réalisé par le Conseil général des
ponts et chaussées sur le programme «Aménagement,
urbanisme et ingénierie publique».

[5] in Etudes foncières, n° 109, septembre-octobre
2007.

[6] in Annales de la recherche urbaine, n° 104 (à
paraître).

[7] cité par Dominique Bidou in «Coup de shampoing
sur le développement durable», Ibis Press, juin 2007.