

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN
SERVICE RÉGIONAL ET URBAIN - COMMISSION DES VILLES

**RAPPORT
DE LA COMMISSION
DES VILLES**

**SUR LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES
DE LA POLITIQUE URBAINE AU COURS DU**

VI^e PLAN

1^{er} Fascicule (ORIENTATIONS GÉNÉRALES)

P.M. 1^{er} MARS 1970

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

=====

SERVICE REGIONAL ET URBAIN

=====

COMMISSION DES VILLES

=====

I
77
Page 1

R A P P O R T

DE LA COMMISSION DES VILLES

SUR LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES DE LA POLITIQUE URBAINE

AU COURS DU VI^{ème} PLAN

=====

S O M M A I R E1^{er} FASCICULE

- Indications générales sur la Commission des Villes (compétence, composition, organisation du travail)

TITRE I - LES ORIENTATIONS GENERALES :

- A. L'enjeu
- B. Les options

Nota : Cette première partie du Rapport constitue une présentation générale et condensée des principales propositions de la Commission et peut donc tenir lieu de Synthèse du Rapport.

2^{ème} FASCICULETITRE II - LA MESURE DU PROBLEME URBAIN :

- A. La puissance du courant d'urbanisation
- B. L'éclairage de la perspective urbaine
- C. La planification urbaine au Vème Plan et ses enseignements

TITRE III - LE PREALABLE DE LA DECENTRALISATION :

- Ch. I - Pour un processus de réforme des collectivités locales urbaines
- Ch. II- La rénovation des finances locales
- Ch.III- Les conditions techniques et administratives d'une authentique décentralisation
- Ch. IV- Les moyens de la planification urbaine.

TITRE IV - LES ELEMENTS D'UNE POLITIQUE URBAINE

- Ch. I - La politique foncière et l'urbanisation
 - A. La politique foncière
 - B. L'aménagement du tissu urbain existant
 - C. Les villes nouvelles
- Ch.II - Les transports et la circulation
- Ch.III- Les politiques d'amélioration du cadre et des conditions de vie urbains
 - A. Les problèmes de l'environnement
 - B. La promotion des centres urbains
- Ch. IV -Pour une dynamique du progrès
 - A. Les villes, infrastructures du développement économique
 - B. La promotion de l'innovation et la diffusion du progrès
 - C. L'accroissement des capacités d'initiative et de responsabilité
- Ch. V -Les villes et l'aménagement du territoire

TITRE V - LES DONNES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DE L'EFFORT A CONSENTIR.

- A. Les masses d'investissements
- B. Les problèmes de financement
- C. Les choix.

INDICATIONS SUR LA COMMISSION DES VILLES

I - S A C O M P O S I T I O N

1/- Dans le souci de reconnaître expressément dans la composition de la Commission le rôle majeur des Collectivités Locales dans les responsabilités de l'aménagement et du développement des villes, une place importante est faite aux Elus Locaux (vingt-deux sur un total de soixante Membres).

2/- La représentation des Administrations est largement réduite par rapport à celle qui apparaissait à la Commission de l'Equipement Urbain du Vème Plan.

3/- Une certaine répartition géographique a été recherchée entre la Province, la Région Parisienne, et les Membres à compétence nationale.

4/- Sa composition est la suivante :

ARRETE du 26 SEPTEMBRE 1969 (J.O. du 28 Septembre 1969) :

PRESIDENT :

M. PALLEZ Gabriel Inspecteur des Finances, Directeur
Général de l'Assistance Publique
à PARIS

VICE-PRESIDENTS :

M. BRENAS Jean⁽¹⁾ Directeur Général des Collectivités
Locales au Ministère de l'Intérieur

M. RUDEAU Raoul Directeur de l'Aménagement Foncier et
de l'Urbanisme au Ministère de
l'Equipement et du Logement

(1) - M. BRENAS ayant été appelé à d'autres fonctions, c'est M. Jacques MILLOT, Directeur Général des Collectivités Locales, qui le remplace.

MEMBRES :

M. ARCHER Bernard	Directeur d'Etudes au Bureau d'Etudes et de Réalisations Urbaines (BERU)
M. ARSENE-HENRY Xavier	Architecte D P.L.G. Urbaniste
M. AUBIN Yves	Secrétaire Général de la Chambre Syndicale des Constructeurs d'Automobiles
M. BELIN Philippe	Président de la Chambre Syndicale des Constructeurs Promoteurs d'Auvergne
M. BINET Jean-Georges	Secrétaire Général de la Mairie de TOULON, Président du Syndicat National des Secrétaires Généraux des Villes de France
M. BOSCHER Michel	Maire d'EVRY
M. BOUDET François	Administrateur Civil, Direction du Budget au Ministère de l'Economie et des Finances
M. BRUNET Roger	Professeur à la Faculté des Lettres de REIMS
M. CALDAGUES Michel	Conseiller de PARIS
M. CHABRAT Jacques	Adjoint au Maire de BORDEAUX
M. CHAUTY Michel	Maire de SAINT-HERBLAIN
M. CHAUVIN Adolphe	Maire de PONTOISE
M. CLAUDIUS-PETIT Eugène	Maire de FIRMINY
M. COLOT Michel	Chargé de Mission à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
M. DELMAS François	Maire de MONTPELLIER
M. DEJOU Pierre	Directeur Général des Services Techniques de la Ville de VINCENNES, Président de l'Association des Ingénieurs des Villes de France
M. DELFANTE Charles	Architecte P.L.G. Urbaniste
M. DOUBLET Maurice	Préfet de la Région Parisienne
M. DUMAS Pierre	Maire de CHAMBERY
M. DUMONT Pierre	Préfet de la Région du NORD

MEMBRES (suite) :

M. FRANCAIS Jean	Représentant la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (C.F.T.C.)
M. FRYBOURG Michel	Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
M. GAGNAIRE Etienne	Maire de VILLEURBANNE
Melle GAMAIN Françoise	Adjoint au Directeur du Service des Affaires Economiques de l'Assemblée permanente des Chambres de Métiers
M. GUERRIER Paul	Sous-Directeur, Direction de la Comptabilité Publique au Ministère de l'Economie et des Finances
M. GOETZE Roger	Gouverneur du Crédit Foncier de France, Président du Groupe Central de Planification Urbaine (G.C.P.U.)
M. GONON René	Président de la Commission de l'Equipement du C.N.P.F., Président Directeur Général de la Société des Grands Travaux de MARSEILLE
M. GONIN Marcel	Représentant la Confédération Française Démocratique du Travail (C.F.D.T.)
M. HOUIST Guy	Représentant l'Union Nationale des Associations Familiales (U.N.A.F.)
M. LAIR Marcel	Directeur Général de la Société l'Auxiliaire de la Construction Immobilière (S.A.C.I.)
M. LAPEYRE André	Membre du Bureau du Conseil Supérieur du Notariat
M. LEROY Léon-Paul	Directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations
M. L'HUILLIER Waldeck	Maire de GENNEVILLIERS
M. LOUE René	Directeur Général de l'Omnium Technique d'Aménagement (O.T.A.M.)
M. LULE Albert	Représentant la Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière (C.G.T. - F.O.)
M. MILLET Jean	Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, Direction des Transports Terrestres au Ministère des Transports
M. MULLER Emile	Maire de MULHOUSE
M. MUNCK Philippe	Représentant la Confédération Générale du Travail (C.G.C.)
M. de NONNEVILLE Hubert	Directeur Général Adjoint de la Compagnie Bancaire, Directeur Général de la Société d'Investissements Immobiliers de France (S.I.N.V.I.M.)

MEMBRES (suite) :

M. PARFAIT François	Directeur Général de la Société Centrale pour l'Equipement du Territoire(SCET)
M. PEYTHIEU Jean	Administrateur Civil, Direction du Trésor au Ministère de l'Economie et des Finances
M. PFLIMLIN Pierre	Président du Conseil de la Communauté Urbaine de STRASBOURG
M. POIRIER Jean-Marie	Président du Conseil d'Administration du District de la Région de PARIS
M. RAIN Emmanuel	Maire de GONESSE
M. RENDU Paul	Secrétaire Général du Centre de Sociologie Urbaine (C.S.U.)
M. RIGAL Louis	Président de l'Office Public Municipal des H.L.M. de la Ville de LYON
M. ROUX Bernard	Président du Conseil des Résidents du Grand Ensemble de POISSY (Yvelines)
M. ROYER Jean	Maire de TOURS
M. SABATIER Guy	Maire de LAON
M. SECRETAIN Roger	Maire d'ORLEANS
M. STRAWZYNSKI Max	Adjoint au Maire de POITIERS
M. TAITTINGER Jean	Maire de REIMS
M. TERRE Henri	Maire de TROYES
M. TISSOT Maurice	Représentant la Confédération Générale des Cadres (C.G.C.)
M. TORRION Louis	Ingénieur en Chef du Génie Rural et des Eaux et Forêts, Direction des Aménagements Ruraux au Ministère de l'Agriculture

MEMBRES SUPPLEANTS :

M. BRONCHART Henri	représentant la Confédération Générale du Travail (C.G.T.)
M. CHAMPENOIS André	représentant la Confédération Générale des Cadres (C.G.C.)
M. CHARPENTIER Jean	représentant le Conseil National du Patronat français (C.N.P.F.)
M. CHIRAT Gabriel	représentant la Confédération Générale du Travail Force Ouvrière (CGT - FO)
M. DEPOORTERE Pierre	représentant la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (C.F.T.C.)
M. TEQUI André	représentant la Confédération Française démocratique du Travail (C.F.D.T.)

III - SON ORGANISATION ET
LE CALENDRIER DE SES TRAVAUX

La Commission a constitué, lors de sa première séance, le 3 Octobre 1969, les Groupes de Travail suivants :

Cinq groupes de travail pléniers :

GROUPE N° 1 : Méthodes de planification urbaine et organisation administrative.

Président : M. ROYER, Maire de TOURS

GROUPE N° 2 : Finances Locales.

Président : M. FREVILLE, Maire de RENNES

GROUPE N° 3 : Problèmes fonciers et urbanisation.

Président : M. DUMAS, Maire de CHAMBERY

GROUPE N° 4 : Circulation et Transports Urbains

Président : M. FRYBOURG, Président de l'Institut de Recherche des Transports

GROUPE N° 5 : Equipements collectifs urbains.

Président : M. GOETZE, Gouverneur du Crédit Foncier de France

Trois groupes de travail ad hoc ou intergroupes :

GROUPE DES VILLES NOUVELLES.

Président : M. BOSCHER, Maire d'EVRY

INTERGROUPE COMMERCE-VILLES (Commission des Villes, Commission du Commerce)

Président : M. LEROY, Directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations

INTERGROUPE DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS (Commission des Villes, Commission des Transports)

Président : M. JOSSE, Vice-Président du Syndicat des Transports Parisiens

Le BUREAU de la Commission rassemble, outre le Président, les Vice-Présidents, le Rapporteur Général de la Commission et les Présidents des divers Groupes de travail.

La Commission s'est réunie en séance plénière les premier Décembre 1969 et 12 Janvier 1970, date à laquelle elle a approuvé le projet de Rapport qui lui était soumis dans ses grandes lignes, et délégué à son BUREAU le soin d'en arrêter la rédaction définitive.

TITRE I

LES ORIENTATIONS GENERALES

A. -



La croissance urbaine, conséquence naturelle de l'évolution de nos structures économiques, la favorise en retour par la contribution qu'elle apporte à la réalisation des conditions mêmes de cette transformation.

La vie urbaine, telle qu'elle est déterminée par cette croissance et ces transformations économiques, stimule les aspirations des individus et des groupes tout en les frustrant de satisfactions élémentaires; elle révèle et amplifie les inégalités, exacerbant ainsi les tensions sociales.

Mais les possibilités d'échanges qu'offrent les villes, la variété et la mobilité des rapports sociaux qu'elles autorisent, la capacité d'intégration culturelle et d'évolution sociale qui en résulte, font des villes un lieu irremplaçable de la régulation sociale et un point privilégié de la détermination des choix collectifs.

Enfin la pérennité des réalisations urbaines et l'influence que le cadre de vie et l'organisation urbaine exercent sur le mode de vie chargent notre génération d'une responsabilité particulièrement lourde devant l'avenir, au moment où nous devons faire face à la plus intense urbanisation de notre histoire.

L'aménagement des villes est donc une exigence de civilisation; si, en elles, se matérialisent les effets du développement économique et des transformations sociales, en elles apparaissent dans une traduction quotidienne les finalités du développement de notre société.

LA CROISSANCE URBAINE , CONSEQUENCE ET

FACTEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Depuis le milieu du XVIIIème siècle, la croissance des villes reflète et rend possible le développement progressif de la société industrielle. Depuis le milieu du XXème siècle, elle s'est encore accélérée, à mesure que notre société abordait un nouveau stade de son développement, entraîné par les tâches de gestion et d'administration en accroissement constant et soutenu par un puissant courant de transformation de l'appareil industriel.

En fait, l'évolution des structures économiques et l'urbanisation sont un seul et même phénomène qui transforme en quelques décennies le visage de notre pays.

L'augmentation de la population urbaine ⁽¹⁾ qui est passée de 21.600.000 habitants en 1964 à 34.800.000 en 1968, doit se poursuivre et atteindre vraisemblablement 42.000.000 d'habitants à la fin du VIème Plan pour une population totale de 53.300.000 habitants.

Pendant les cinq années du VIème Plan, les villes accueilleront environ 3.500.000 habitants supplémentaires et s'étendront assez pour englober entre un et deux millions d'habitants de communes non encore agglomérées.

Ces chiffres ne décrivent d'ailleurs qu'imparfaitement la réalité; ainsi les migrations intérieures de toute nature de communes à communes ont concerné, de 1962 à 1968, une population de quatorze millions d'habitants et de sept millions de zones à zones (zones de peuplement industriel et urbain (Z.P.I.U.) et zones rurales).

Et pendant les cinq années du VIème Plan environ 2 millions de logements accueillant une population de près de 7 millions d'habitants, viendront accroître le patrimoine immobilier urbain.

(1) La population urbaine citée ci-dessus correspond à la définition officielle qu'en donne l'INSEE, celle des unités urbaines agglomérées (depuis 1954).

Si la concentration revêt actuellement une telle ampleur, il faut en voir une cause majeure dans l'intérêt qu'y trouvent les différents acteurs du développement et en particulier les entreprises; car c'est bien pour l'essentiel l'importance des économies ou avantages externes qu'ils y reconnaissent qui les conduit à développer leurs activités dans les agglomérations urbaines. Celles-ci, en effet, sont :

- des pôles de production de plus en plus puissants

- . rassemblant une main-d'oeuvre nombreuse et diversifiée grâce aux infrastructures collectives (logements, transports....) et l'adaptant de mieux en mieux aux tâches collectives par la formation professionnelle, l'information, l'orientation et la sélection permanentes,
- . rapprochant les entreprises des administrations pour accroître leurs avantages tout en mettant à leur disposition des services de niveau de plus en plus élevé,
- . concentrant et intégrant les instances de décision pour accroître l'efficacité, la rationalité et le contrôle de la gestion économique.

- des lieux de consommation de plus en plus abondants

- . favorisant l'élévation du niveau d'aspiration, par l'accroissement des besoins existants et la création permanente de nouveaux besoins,
- . offrant à une population nombreuse les biens et services, à la fois de plus en plus diversifiés et de plus en plus standardisés, caractéristiques de la consommation de masse.

- des foyers privilégiés d'innovation et de progrès techniques

- . accélérant, par le rassemblement des individus et des groupes sociaux, la transmission et le renouvellement rapide des modèles culturels et des modes de consommation,
- . permettant, par le rapprochement et l'intégration des unités de

production, l'invention et la diffusion les plus rapides de nouvelles formes et de nouveaux moyens de production.

Cette concentration peut être illustrée par une récente étude de l'INSEE (fresque n° 3) qui indique que, selon les perspectives d'évolution tendancielle, la croissance des zones de peuplement industriel et urbain (Z.P.I.U.) de 1968 à 1985 serait d'autant plus forte que leur poids démographique est important. On obtient les chiffres suivants:

Unité : 1000 habitants

Catégories de zones de peuplement industriel et urbain (Z.P.I.U.)	1968		1985		Taux de croissance 1985/1968	Accroissement	
	Population	Taux	Population	Taux		Population	Taux
Ensemble de la ZPIU de PARIS.....	9.276	18,7	11.928	20,4	+ 28,4	+ 2.652	+ 30,8
Ensemble des ZPIU de + de 200.000 habitants en 1968..	13.126	26,4	16.396	28,1	+ 24,9	+ 3.270	+ 37,9
Ensemble cumulé des ZPIU de plus de 200.000 habitants..	22.042	45,1	28.324	48,5	+ 26,4	+ 5.922	+ 68,7
Ensemble des ZPIU comprises entre 60.000 et 200.000 habitants.....	8.358	16,8	10.367	17,7	+ 24,1	2.009	+ 23,4
Ensemble cumulé des ZPIU de plus de 60.000 habitants...	30.760	61,9	38.691	66,3	+ 25,8	+ 7.931	+ 92,1
Ensemble des ZPIU de moins de 60.000 habitants.....	8.493	17	9.983	17,1	+ 17,5	+ 1.490	+ 17,2
Ensemble cumulé de toutes les ZPIU....	39.253	78,9	48.674	83,4	+ 24	9.421	+109,3
Population hors ZPIU	10.470	21,1	9.670	16,6	- 7,6	- 800	- 9,3
FRANCE ENTIERE.....	49.723	100	58.344	100	+ 17,3	8.621	100

Le coût de l'urbanisation apparaît ainsi comme une des composantes du coût du développement économique dont il a d'ailleurs la caractéristique essentielle : c'est un coût d'investissement.

LA VIE URBAINE , AMPLIFICATEUR DES

TENSIONS SOCIALES .

Certaines contradictions du développement économique apparaissent de plus en plus manifestes. La croissance des villes et du niveau général du revenu rendent nécessaires de profondes transformations des cadres matériels, que ni l'intervention des pouvoirs publics, ni les initiatives privées ne semblent actuellement capables d'accomplir. Tenant à l'homogénéité et à la mobilité sociales, la société industrielle et urbaine aboutit en fait à renforcer, notamment en raison de l'absence de maîtrise des marchés fonciers, les ségrégations résidentielles, accentuant ainsi la disparité et la rigidité des groupes sociaux. De même, le jeu cumulatif des avantages économiques des entreprises tend à développer des disparités géographiques à l'échelle du territoire. Fondée sur l'accroissement permanent des aspirations à consommer, la vie urbaine actuelle accroît sans cesse les besoins non couverts, les frustrations individuelles et collectives, l'insatisfaction et la révolte.

- Le bilan des laissés pour compte de l'urbanisation est de plus en plus lourd. Même en laissant provisoirement de côté tous les individus et les petits groupes en marge ou rebelles qui trouvaient tant bien que mal leur place dans les sociétés pré-industrielles, et sont plus ou moins exclus de la nôtre, notre type de développement économique et urbain, essentiellement fondé sur le producteur-consommateur adulte, parvient de plus en plus mal à répondre aussi aux besoins spécifiques des autres catégories de citoyens : jeunes aux désirs ardents et confus, vieillards aux ressources déclinantes, travailleurs aux perspectives médiocres, familles nombreuses, étrangers...

- A ces individus ou groupes victimes du développement lui-même on doit ajouter toutes les dimensions de la vie humaine qui ne sont pas prises en compte par lui, et que la société urbaine rejette dans l'inconscient individuel ou social.

Réduit à cette image de producteur-consommateur, le citoyen, aux prises avec une réalité urbaine qui ne prend pas en compte toutes les dimensions de la vie humaine (dimensions affective, sociale, politique, religieuse....) ressent une frustration profonde à constater l'écart entre ses aspirations, stimulées par l'incitation permanente à laquelle il est soumis dans la ville, et la pauvreté des satisfactions auxquelles il peut accéder. Le fonctionnalisme étroit des services qui lui sont offerts, les interventions très sectorielles de la collectivité, limitent les possibilités de compensation qu'il devrait trouver dans des fonctions urbaines adaptées : la ville, réduite à un système purement fonctionnel, est incapable d'assumer son rôle dans l'intégration et la régulation sociales.

Enfin à la limite, l'existence purement biologique elle-même est mise en question. Les conditions de la vie quotidienne (insuffisance de logements, inconfort et durée des transports, dégradation du cadre), expliquent sans doute dans une large mesure le développement d'une pathologie physique et mentale nouvelle, plus ou moins caractéristique de la vie urbaine. L'atteinte aux biens élémentaires (l'air, l'eau, la lumière...), la dégradation des zones de loisir et de vacances elles-mêmes, et non des seules aires urbanisées, les difficultés croissantes à remédier aux nuisances de tous ordres (du bruit à l'évacuation des ordures ménagères), indiquent assez que certains des effets du développement industriel et urbain ont atteint un seuil dangereux.

Le coût de l'urbanisation s'explique donc aussi indirectement : les investissements non consentis en temps utile imposent bientôt à la société des dépenses beaucoup plus considérables.

LA VILLE , LIEU PRIVILEGIE DE LA

REGULATION SOCIALE ET DES CHOIX

COLLECTIFS .

Dans les sociétés rurales qui ont précédé la nôtre, les villes remplissaient déjà la plupart des fonctions que nous leur attribuons aujourd'hui : concentration des hommes, échange des biens et des services, progrès techniques. Elles étaient en outre le siège des différentes autorités qui gouvernaient la société. Enfin par le brassage intellectuel et social qui s'y faisait, elles constituaient des lieux privilégiés où de nouvelles manières de vivre s'inventaient, où la culture se mettait en question elle-même et se transformait peu à peu. Le rassemblement de ces divers rôles dans l'espace expliquait l'importance symbolique de la ville, son rôle d'intégration des individus et des groupes à l'ensemble de la société.

Dans notre société industrielle, il semble que la ville ait vu renforcer considérablement son efficacité fonctionnelle. Mais il semble aussi que ses autres rôles : lieu privilégié de dialogue entre gouvernements et gouvernés, de contacts entre les modèles sociaux contradictoires des individus et des groupes, se soient progressivement appauvris. Réduite à une seule de ses dimensions, comme le citoyen à sa fonction de producteur-consommateur, elle a plus ou moins cessé d'être le lieu où se fait le contrôle collectif des choix, en matière politique, culturelle, etc... Or, les moyens techniques d'information et de communication ne semblent pas capables de suppléer entièrement aux régulations sociales permanentes qui constituent la ville; et c'est peut-être pourquoi, comme dans les grandes agglomérations des pays les plus développés, on voit peu à peu se multiplier dans nos villes les phénomènes de pathologie ou d'anémie sociale qui débouchent de plus en plus sur la contestation généralisée et sur la violence.

Certes il ne suffit évidemment pas d'aménager l'espace pour transformer la société, mais ceux qui tentent d'organiser et de planifier l'espace urbain perçoivent plus directement que d'autres combien les transformations des villes en simples instruments du développement économique risquent d'être lourdes de conséquences sociales. Ils sentent qu'à négliger les moyens de remplir les autres rôles de la ville,

les investissements en argent, en travail, en imagination nécessaires, notre société se priverait des seuls organes d'évolution véritable et qu'elle se condamnerait ainsi toute entière, et non seulement dans ses centres urbains, au dépérissement progressif. Ils savent que plus rapide sera le développement économique et technique, plus important devra être aussi le développement politique et culturel des villes.

Développement politique : l'inexistence ou l'inadaptation des centres de décisions au niveau où se font aujourd'hui les choix les plus importants en matière d'aménagement local, c'est à dire au niveau des agglomérations, est une des causes principales, à la fois des difficultés objectives de cet aménagement, et du peu d'intérêt qu'y prennent les citoyens. Aujourd'hui, doublement privés de leur caractère représentatif et de leurs responsabilités par la balkanisation communale et par la centralisation administrative qui en résulte, les autorités d'agglomérations doivent se voir attribuer un pouvoir effectif (y compris ses instruments, notamment financiers), en même temps qu'une représentativité accrue.

A côté du pouvoir politique, les centres de décision privés, notamment économiques, pourront retrouver du même coup leur enracinement local.

Développement culturel : l'appauvrissement progressif de la vie proprement urbaine, la spécialisation excessive de l'espace (centres d'affaires industriels, quartiers de loisirs, banlieues résidentielles, centres commerciaux...), la séparation croissante des groupes sociaux, des classes d'âge, etc..., ne permettent plus guère cette confrontation permanente des modèles de représentation et de comportement qui constituait la vie des centres anciens. Un grand nombre de citoyens n'y sont plus guère admis, de fait, que comme travailleurs ou consommateurs, à l'occasion d'activités de plus en plus prédéterminées. Les caractères de rencontre, de gratuité, de jeu, caractéristiques du comportement urbain, qui permettaient seuls au rôle culturel de la ville de s'exercer, disparaissent progressivement. Le planificateur ne peut certes donner à la ville le moyen de jouer ce rôle, mais il peut éviter ce qui l'interdit : tout monopole excessif exercé sur les centres urbains par une fonction particulière ou par un groupe et sa culture propre, quels qu'ils soient.

Lieux de rencontre sans exclusive où se confrontent tous les participants de la société urbaine, où les options s'opposent et se transforment, où les choix collectifs se font le plus ouvertement, où demeurent ouvertes les possibilités du changement social constamment nécessaire, les villes doivent pouvoir continuer à jouer leur rôle culturel, social et politique irremplaçable pour une régulation permanente de l'évolution de la société. Et ce rôle dépend pour une large part, comme il en est de même des principales fonctions urbaines, de la reconnaissance d'un authentique pouvoir politique urbain, au niveau de l'agglomération, représentatif de la population et directement responsable devant elle de l'aménagement, du développement, de la gestion des diverses fonctions collectives, de l'action sur le cadre de vie, et à ce titre capable d'effectuer des arbitrages entre les impératifs économiques et les finalités sociales de ce développement.

UNE POLITIQUE URBAINE OUVERTE A LA

COMMUNAUTE NATIONALE ET AUX GENERATIONS

FUTURES.

Si l'aménagement et le développement des villes sont des responsabilités qui s'exercent d'abord devant leurs habitants, ils concernent aussi l'ensemble de la communauté nationale, comme ils concernent les générations futures.

Les villes sont en effet de plus en plus des établissements humains ouverts sur toute la COMMUNAUTE NATIONALE : elles sont en effet à la disposition de tous et de chacun puisqu'elles offrent les emplois et les capacités d'accueil aux migrants de toute nature (ruraux, immigrants, étrangers, habitants d'autres villes), puisqu'elles seules comportent les biens et services du niveau supérieur.

Elles sont aussi une des infrastructures essentielles du développement et de la compétitivité de notre appareil économique. Dans l'utilisation de l'espace, l'accroissement des besoins urbains conduit à une interpénétration croissante avec le monde rural. La surface à urbaniser chaque année ampute nécessairement le territoire agricole. La dispersion des activités et des résidences dans les abords des agglomérations

transforme de nombreuses communes rurales, passant ainsi insensiblement au mode de vie urbain. Enfin l'importance croissante des loisirs hebdomadaires ou annuels est telle que l'accès à la nature, à la campagne, peut de ce point de vue être considéré comme une fonction collective urbaine indispensable.

Cette solidarité entre les villes et la communauté nationale toute entière se complète par une étroite solidarité avec les GENERATIONS FUTURES.

LA PREPARATION DE L'AVENIR, immédiat ou plus lointain, apporte des exigences qu'il ne peut être question de méconnaître, car l'expérience vient très vite les rappeler. La plupart des dégradations de la vie urbaine vont en s'accroissant et sont le plus souvent irréversibles et cumulatives quand rien n'est entrepris pour les maîtriser. Le coût et la durée des réalisations urbaines enseignent qu'il n'est de correction possible qu'au prix d'un effort important de tous les instants.

Peu de domaines où s'exercent les responsabilités publiques engagent autant l'avenir que ne le fait l'aménagement des villes. La valeur du temps y est en effet considérable, que ce soit pour réaliser les projets dont beaucoup de ceux que nous déciderons au VIème Plan ne seront complètement réalisés qu'après 1980, ou pour observer les premiers effets des réalisations. L'irréversibilité des décisions d'aménagement, combinée avec l'impossibilité de prévoir toutes leurs conséquences, rend particulièrement lourde la responsabilité de ceux qui décident aujourd'hui, fixant ainsi les possibilités de choix dans l'avenir dans des limites plus étroites.

UN CHOIX : EFFORT COLLECTIF SOUTENU OU
=====

ACCEPTATION DE LA DEGRADATION

Depuis que notre pays est entré dans une période d'intense urbanisation, une certaine DEGRADATION des conditions de vie urbaine peut s'observer, et les efforts pourtant importants entrepris au début du Vème Plan avec un rythme d'augmentation annuel des investissements urbains de près de 15% ne semblent guère avoir enrayé le processus.

Cette dégradation, d'abord apparue dans les plus grandes agglomérations, s'étend rapidement à toutes les autres; les atteintes au cadre urbain et l'aggravation de conditions essentielles de la vie quotidienne risquent d'atteindre le seuil de l'inacceptable et laisser les individus de plus en plus déterminés par les contraintes de mécanismes qui les dépassent; ils pourront alors, comme certains signes avant-coureurs le laissent craindre, être tentés par le refus et la contestation. Nous pourrions, par exemple, connaître la crise des transports collectifs ou celle du logement des jeunes ménages.

En outre, constater le sous-équipement de nos villes, les conditions difficiles de leur évolution et de leur croissance, la médiocrité de leurs systèmes de transport et de circulation, les lenteurs des décisions et des réalisations, c'est aussi reconnaître le handicap de nos entreprises dans la compétition où elles se trouvent engagées.

Dans les questions posées par le devenir de nos sociétés, la question urbaine est une de celles qui est le plus chargée d'inquiétude car elle est directement liée aux finalités de notre civilisation et nous ne disposons pas encore des moyens de contrôler la puissance des mécanismes qui y sont à l'oeuvre. Quelles que soient les difficultés du contexte général du VIème Plan, le pays ne peut se résigner à la crise urbaine, dont il faut voir que les années 1970 à 1980 risquent de constituer une phase particulièrement cruciale, sous l'effet conjugué de la croissance urbaine prévisible, de l'accroissement de la mobilité sous toutes ses formes (changement de résidences et renouvellement du parc de logements dans une agglomération, migrations entre villes, développement de l'usage de l'automobile) et de la brutalité de la transformation de l'appareil commercial.

La collectivité nationale doit donc accepter un EFFORT IMPORTANT ET SOUTENU :

- pour transformer les conditions dans lesquelles les villes sont équipées, gérées, développées,
- pour préparer et entreprendre les réalisations ambitieuses qui déterminent les possibilités de leur croissance ultérieure harmonieuse,

- pour tirer le meilleur parti des réalisations actuelles qui sont les seules dont on puisse attendre un effet immédiat,

- pour permettre qu'à côté des interventions directement ordonnées aux impératifs du développement économique national, les collectivités des agglomérations urbaines puissent déterminer et réaliser leurs objectifs, arbitrant à leur niveau entre le développement économique et des finalités sociales.

Il apparaît ainsi que les INVESTISSEMENTS URBAINS que doit consentir la collectivité réclament un effort considérable; mais ils ne peuvent à eux seuls résoudre le problème urbain. La gestion et le fonctionnement des villes réclament aussi que d'importants efforts soient faits, mobilisant des moyens financiers, mais tout autant des hommes, leur imagination et leur volonté.

B. - L E S O P T I O N S

I. - LES OBJECTIFS GENERAUX DE LA POLITIQUE URBAINE.
=====

Les principales finalités de la politique urbaine rejoignent ou coïncident très directement avec les principaux objectifs généraux du Plan de Développement Economique et Social dont elles constituent un des aspects important et particulièrement perceptible .

1/- La décentralisation réelle des décisions au niveau de l'agglomération s'impose, d'abord en tant que choix politique national, ensuite pour permettre :

- . la régulation sociale souple et contrôlée qui peut s'effectuer dans les villes et dont la nécessité dans notre société bloquée est si largement reconnue,
- . la pleine efficacité des politiques urbaines qui ne peuvent trouver leur sens que propres à chaque unité urbaine,
- . une participation effective des habitants aux choix et réalisations urbaines qui les concernent.

2/- L'amélioration des conditions générales du développement économique doit être recherchée, et plus particulièrement :

- . l'accueil des nouveaux habitants que les transformations économiques poussent à la mobilité, au moindre coût ou plutôt aux meilleures conditions compatibles avec les capacités générales de l'économie,
- . l'accueil bien adapté des nouvelles activités et l'amélioration des conditions de développement ou d'évolution des entreprises,

- . l'amélioration des conditions de déplacement et de transport des biens et des personnes,
- . d'une manière générale l'amélioration de l'environnement des entreprises (services publics et privés et conditions urbaines générales).

Le priorité attachée au VIème Plan au développement économique, en particulier industriel, justifie que soit quelque peu illustrés certains apports spécifiques de la politique urbaine à poursuite de cet objectif.

- a. L'amélioration des capacités de décision locales, le renforcement des moyens d'études de planification urbaine, particulièrement sous l'angle économique, sont de nature à améliorer notablement la qualité des dialogues que les entreprises doivent tenir avec les collectivités publiques; les implantations dans des zones d'activités adaptées, les services collectifs de toute nature, les opérations complexes d'urbanisme liées à des transformations, transferts ou changement d'affectation des locaux de production, pourront faire l'objet de discussions et décisions fructueuses entre partenaires également responsables et compétents.
- b. Les progrès qu'apporterait une politique foncière efficace peuvent à la fois limiter des transferts économiques improductifs (limitation des plus-values foncières) et favoriser l'accroissement de la productivité du secteur de la construction (amélioration de l'efficacité de l'urbanisme opérationnel).

3/-L'égalité des chances offertes aux habitants des villes se manifestera pas une accessibilité convenable à tous les biens et services qu'ils peuvent y trouver :

- . accessibilité pour tous aux lieux d'activités, de services et d'emploi,
- . limitation des tendances à la ségrégation sociale et à la spécialisation excessive des zones ou des fonctions,

- . sauvegarde, et dans certains cas, promotion des centres dont le rôle poly- et suprafonctionnel résume la ville et qui s'ouvrent à tous, y compris les plus démunis.

4/- L'amélioration des conditions de la vie urbaine,

là où on les reconnaît comme gravement déficientes, peut être poursuivie par :

- . la réalisation des équipements collectifs qui apportent aux habitants la possibilité de satisfaire leurs aspirations à des biens ou services non couverts par le marché,
- . la maîtrise progressive des principales nuisances urbaines et l'atténuation des frustrations les plus graves ressenties par les habitants.

5/- La préparation de l'avenir, objectif qui prend un relief particulier dans la politique urbaine, implique à la fois :

- . la protection et la réservation des espaces qui deviendront nécessaires à l'urbanisation à moyen et long terme, ou devront être affectés à d'autres usages collectifs,
- . la réalisation dès aujourd'hui d'importantes structures urbaines déterminantes des formes du développement ultérieur,
- . la protection contre les destructions irréversibles de biens essentiels et la promotion des facteurs qualitatifs de l'environnement.

II - LES CONDITIONS PREALABLES.

=====

L'efficacité des moyens consacrés au développement, à l'aménagement, au fonctionnement et à la gestion des villes, est déterminée, quelle que soit leur importance, par l'organisation des pouvoirs publics dans les villes et leur aptitude à y effectuer des choix conformes aux aspirations des habitants et à y introduire les facteurs du changement et du progrès.

A/ - ENTREPRENDRE UNE AUTHENTIQUE DECENTRALISATION.

La décentralisation de l'essentiel des pouvoirs urbains au profit des collectivités locales regroupées au niveau de l'agglomération doit être entreprise selon les quatre directions conjuguées ci-dessous :

PROPOSITION N° 1

Un processus de regroupement institutionnel des communes constituant les agglomérations doit être défini à partir des exigences de la planification urbaine, avec des possibilités d'adaptation aux caractères particuliers des diverses situations locales, en vue d'aboutir dans le meilleur délai à la constitution d'une institution majeure à ce niveau, dans le respect des réalités humaines des communes actuelles.

Dans la plupart des cas cette institution devrait prendre la forme de la commune constituée par fusion des communes anciennes; dans le cas des grandes agglomérations comportant plusieurs pôles importants la constitution de communautés urbaines pourrait s'avérer plus favorable.

Dans les agglomérations multicommunales d'une certaine importance - par exemple celles qui établissent des Programmes de Modernisation et d'Equipeement - le déclenchement de ce processus pourrait prendre, dès le début du VIème Plan, la forme de la constitution obligatoire de Syndicats Intercommunaux d'Agglomération, chargés de la planification urbaine et de la programmation des équipements. Le renforcement progressif des solidarités

intercommunales, sous l'effet d'une politique d'incitation menée par l'Etat, se concrétiserait alors par l'extension des attributions confiées à cet embryon d'institution d'agglomération, pour aboutir à l'objectif de regroupement à la fin du VIème Plan.

PROPOSITION N° 2

La rénovation des finances locales (des communes urbaines) est une condition essentielle de la décentralisation, car elles déterminent à la fois les capacités de responsabilité des pouvoirs urbains, la qualité du fonctionnement des villes et la réalisation de la plus grande part des investissements collectifs.

Cette transformation devrait porter dans trois directions :

- l'adaptation de la fiscalité directe existante par la simplification et l'aménagement de son assiette,

- la péréquation des ressources communales au niveau national ou départemental pour réduire les disparités à l'échelle du territoire et au niveau de l'agglomération et pour faciliter ainsi le processus de regroupement institutionnel; au minimum, ce pourrait être le cas des patentes "exceptionnelles" au sens défini au Titre III),

- l'accroissement des ressources, par exemple l'introduction de la "progressivité" dans les impôts locaux actuels, un nouvel impôt foncier ou l'affectation d'une part des impôts d'Etat.

L'aide de l'Etat à l'équipement des collectivités locales urbaines pourrait être mise en oeuvre sur les bases de véritables contrats de Plan comportant des engagements réciproques entre les contractants et, notamment, une certaine globalisation des subventions et des emprunts, une simplification des modalités de leur affectation et un allègement des différentes procédures de contrôle.

PROPOSITION N° 3

L'amélioration des moyens administratifs et techniques des collectivités locales urbaines doit être vigoureusement recherchée : c'est une des conditions de la réussite de la décentralisation qui, sans elle, ne pourrait devenir effective. Elle peut être atteinte par :

- l'amélioration du recrutement et de la formation du personnel communal ou des agents mis à disposition des collectivités locales,
- l'introduction des méthodes modernes de gestion et des techniques que requièrent l'administration et le fonctionnement complexe des villes,
- l'allègement des pratiques de la tutelle et du contrôle de l'Etat, s'orientant davantage vers la mise à disposition des collectivités locales d'une assistance technique clairement définie,

Certaines mesures propres au fonctionnement des Administrations de l'Etat, telles que la poursuite de l'effort de déconcentration, sont de nature à faciliter cette transformation.

PROPOSITION N° 4

La création ou le renforcement des organismes de planification urbaine du niveau de l'agglomération conditionnent le succès de la politique de regroupement institutionnel et garantissent des décisions urbaines rationnelles.

Ces organismes qui devraient prendre de préférence la forme des Agences d'Urbanisme d'Agglomération, prévues par la Loi d'Orientation Foncière, seront placés sous un contrôle majoritaire réel des collectivités locales d'agglomération et associeront en outre l'Etat, les communes périphériques de la zone d'extension et les départements.

Les moyens ainsi consacrés aux études et à la préparation des décisions devraient atteindre en 1975 dans chaque agglomération dotée d'un

Programme de Modernisation et d'Équipement, une importance équivalant à 0,5% de la totalité du coût des logements et des équipements collectifs qui y sont réalisés.

Dans ces organismes de la planification urbaine une attention particulière sera apportée :

- à la qualité des études économiques nécessaires à la planification, ainsi qu'à la qualification des chargés d'études attachés à ces organismes; ceux-ci devront notamment apporter l'assistance technique sur laquelle les responsables de la ville pourront s'appuyer dans leur dialogue avec leurs interlocuteurs du secteur économique;

- à leur rôle de centres d'animation de l'information du public,

- au développement de l'information urbaine par la mise en place d'instruments statistiques d'observation du milieu et de l'environnement, la création de banques de données urbaines, s'appuyant sur les moyens de l'informatique.

B/ - DEVELOPPER LES INSTRUMENTS DU PROGRES DANS LES VILLES

ET D'UNE PRATIQUE URBAINE MIEUX ADAPTEE.

Lieu du progrès, du changement, de la mobilité, le milieu urbain est mal adapté dans ses structures à l'introduction de l'innovation et de l'initiative créatrice : la cause majeure en est sans doute la rigidité du système des responsabilités publiques héritée du passé.

Sur un autre plan que les mesures de décentralisation, certains principes d'action généraux peuvent être appliqués pour accroître les possibilités d'une intervention mieux adaptée sur les conditions de la vie urbaine : ils pourraient caractériser un nouveau style des politiques urbaines nationale et locales qui consisterait à définir, expérimenter et diffuser une pratique urbaine davantage ouverte aux initiatives, aux innovations, aux réalisations expérimentales, à l'information et à la participation des habitants : les possibilités d'une évolution positive du cadre et des conditions de vie urbains dépendent en effet d'un dépassement des méthodes strictement administratives d'aujourd'hui dans le sens d'une meilleure expression des capacités créatrices latentes.

PROPOSITION N° 5

L'accroissement des capacités de responsabilités et d'initiatives et de la compétence des différents acteurs urbains doit s'appuyer sur un important effort de formation et d'information comportant à la fois:

- . l'éducation à la ville grâce à l'école pour mieux former les enfants à la vie urbaine, et avec les moyens de communication modernes pour éclairer et informer les adultes sur les problèmes des choix collectifs qui doivent s'y effectuer en leur nom,
- . la formation des spécialistes de toutes disciplines que le fonctionnement de plus en plus complexe de la ville réclame,
- . la formation et l'information des responsables politiques dont la capacité doit devenir déterminante.

La participation, c'est à dire l'information, la consultation, l'association, la considération des propositions des "usagers-citoyens", convenablement organisés, à la discussion des objectifs locaux, la préparation des choix, contribuera à enrichir la qualité des rapports sociaux urbains, suscitera des initiatives intéressantes et améliorera la satisfaction apportée par les réalisations urbaines.

La concertation entre la Puissance Publique et les responsables privés des secteurs de l'économie ou de l'aménagement, chaque fois que leurs décisions respectives interrégissent, doit être assurée pour garantir des choix collectifs mieux fondés et permettre une détermination plus précise du champ de l'initiative privée dont dépendra à la fois son efficacité et sa compatibilité avec les besoins collectifs.

La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales relève également de ces principes, par exemple sous la forme de Contrats de Plan, qui reconnaîtront précisément le caractère authentique de la responsabilité des collectivités locales.

PROPOSITION N° 6

La création et la diffusion du progrès sous ses divers aspects: organisation de la gestion, technologies diverses, architecture, transports...., s'impose avec une acuité d'autant plus grande que les efforts faits à ce jour se révèlent insignifiants eu égard à l'importance de l'enjeu.

Cet effort portera sur :

- la recherche urbaine qui, extraordinairement diverse dans les disciplines auxquelles elle fait appel, doit nourrir en connaissances et en méthodes tous les praticiens des villes dont le nombre et la diversité ne vont cesser de croître, en même temps qu'elle peut apporter des réponses aux innombrables problèmes actuellement sans solution; les principaux axes de cette recherche pourraient être : le cadre et les conditions de la vie quotidienne, l'aménagement de l'espace et les choix collectifs qu'il suppose, la dialectique entre l'habitat et les transports;

- l'expérimentation qui, lorsqu'elle est conduite avec toute la rigueur scientifique qui la distingue, doit être un irremplaçable moyen du progrès urbain, même si l'échelle des problèmes conduit à prévoir des expériences de très grande dimension - en matière de transports collectifs par exemple -; à côté de sa valeur scientifique, elle a une valeur d'exemple réel qui facilite la diffusion de ses enseignements;

- des actions de démonstration qui visent à charger les premières réalisations d'une technique, d'un procédé, d'une méthode, d'une organisation spatiale nouveaux, d'une valeur pédagogique ou d'information à même de faciliter la généralisation d'un progrès reconnu comme tel;

- la diffusion du progrès émanant de la recherche ou de l'expérimentation qui, outre les actions de démonstration, doit faire appel à l'information méthodique des responsables politiques et administratifs locaux, grâce à l'organisation, à l'initiative de l'Etat, d'une assistance technique efficace et diligente aux collectivités locales et à la mise en place de structures spécifiques.

III - POUR UNE ORGANISATION CONSCIENTE DE L'ESPACE URBAIN
=====

A/- LA MAITRISE DE L'URBANISME

Mode et conditions de vie sont très fortement dépendants de la façon dont sont organisés la répartition des principales fonctions urbaines, le système des transports ou le cadre de la vie quotidienne. L'enjeu est de trop grande importance pour que nous n'ayons pas l'ambition de parvenir progressivement à une organisation consciente, contrôlée et maîtrisée de ce bien collectif essentiel qu'est l'espace urbain.

PROPOSITION N° 7

La maîtrise publique de l'organisation de l'espace urbain doit être affirmée de manière exclusive au stade de la conception générale et concrétisée au stade de la réalisation par des interventions sur des points déterminants.

Ainsi la définition des schémas directeurs d'aménagement et la réalisation des grandes infrastructures directrices de l'urbanisation et des pôles urbains essentiels fixera le cadre dans lequel, avec la collaboration ou l'initiative d'agents privés, les collectivités locales pourront effectuer l'urbanisation, sous la forme d'opérations concertées.

L'action foncière publique concernant les terrains supports d'équipements structurants est une condition essentielle de cette maîtrise de l'aménagement.

Le fonctionnement efficace de véritables marchés fonciers locaux permettra à la Puissance Publique de mieux contrôler l'évolution des valeurs foncières.

Les collectivités locales urbaines en voie de regroupement doivent se voir confier progressivement toutes les responsabilités de l'urbanisation, à l'exception de quelques opérations d'intérêt national qu'elles ne pourraient prendre en charge.

PROPOSITION N° 8

L'organisation de marchés fonciers locaux efficaces,
condition de l'évolution contrôlée et objective des valeurs foncières dont dépendent à la fois la politique du logement et celle de l'urbanisme, doit tendre à maintenir en permanence une offre de terrains abondante et diversifiée, et à tenir les acheteurs publics ou privés parfaitement informés.

Les moyens d'organisation de ces marchés fonciers sont essentiellement :

1/- La création d'un impôt foncier sur les terrains urbains non bâtis (définis de façon assez extensive), assis sur la valeur vénale déclarée par le propriétaire. Outre l'accroissement des ressources locales et l'effet d'incitation qui en résulteraient, ce nouvel impôt, par cette technique fiscale de la déclaration, doit contribuer à la formation plus objective des valeurs et à une meilleure transparence du marché; elle pourrait être d'abord expérimentée avec un taux d'imposition assez faible. Ultérieurement, des extensions pourraient être envisagées spécialement sous la forme d'une taxation à un taux plus élevé des plus-values latentes constatées lors des déclarations successives par le propriétaire. Les acquisitions publiques et spécialement les expropriations s'effectueraient sur la base des valeurs déclarées.

2/- La suppression de certains obstacles aux transactions, notamment l'imposition actuelle sur les plus-values.

3/- La mise en oeuvre des mesures législatives ou réglementaires, ou le développement des pratiques de bonne gestion ou de concertation tendant à accroître l'information de tous les acheteurs; on peut penser notamment à l'obligation de la publicité des transactions, à l'organisation avec les professionnels concernés de bourses de terrains, à la production des divers documents d'urbanisme.

4/- L'action foncière publique doit jouer un rôle important dans la régulation du marché en intervenant aussi bien par l'offre de terrains équipés ou non équipés que par une politique dynamique d'acquisitions ou de réservations foncières (zones d'aménagement différé).

5/- Le fonctionnement des marchés fonciers peut être amélioré par une diversification des modalités d'association des propriétaires de terrains et des constructeurs; ainsi les mesures propres à permettre le développement des Associations foncières ou du bail à la construction prévus par la Loi d'Orientation Foncière devront être prises.

PROPOSITION N° 9

Le développement et l'organisation des interventions foncières des collectivités locales doivent comporter :

1/- Un important accroissement des acquisitions de terrains par les collectivités locales (recevant pour cela une aide de l'Etat et pouvant faire appel à l'emprunt), aussi bien pour les emplacements réservés à l'implantation d'équipements publics que pour des réserves foncières à plus long terme dans les centres de villes à rénover, ou même pour des zones où l'urbanisation doit être proscrite ou différée par suite de l'absence d'équipements publics structurants; de nouveaux mécanismes de réservation ou d'acquisition (acquisition avec prise de possession et paiement différés...) doivent être envisagés;

2/- Le développement de la coordination au niveau de l'agglomération des interventions de tous les organismes publics ou utilisateurs de fonds publics, services de l'Etat, collectivités locales, organismes d'aménagement foncier ou de construction; cette coordination doit être recherchée dans la perspective du regroupement et de la responsabilité des collectivités locales et en étroite liaison avec les instances chargées de la planification urbaine.

3/- La limitation du démembrement des terrains acquis par la Puissance Publique, spécialement dans les villes nouvelles.

PROPOSITION N° 10

La réussite des villes nouvelles doit être assurée.

Ces opérations d'urbanisation du nouveau type par leur ampleur ou l'importance du rôle de centres nouveaux qu'on leur assigne, par leur valeur expérimentale ou de démonstration, constituent des enjeux de première importance de la politique urbaine dont elles résument les objectifs, leur application ou leur recherche en étant rendues exemplaires.

En effet, il s'agit là d'entreprendre la création "ex nihilo" d'un cadre pour la vie urbaine à la fin du siècle. Il faut donc à la fois donner vie à un germe de centre urbain capable de polariser à son profit le développement général de l'urbanisation, réussir l'accueil d'une population diversifiée, d'emplois et d'activités nombreux et variés, inventer contrairement de nouvelles structures urbaines adaptables aux changements et à l'évolution des besoins et des modes de fonctionnement. Vitrites d'un nouvel urbanisme, les villes nouvelles doivent constituer les réalisations de démonstration les plus efficaces pour assurer la diffusion du progrès dans l'aménagement urbain.

C'est par la cohérence des responsabilités et des financements que la réussite sera possible; il convient donc :

- 1/- de mettre en place des Etablissements Publics chargés de l'aménagement,
- 2/- d'organiser le cadre communal, support nécessaire de l'aménagement, mais plus encore communauté d'accueil des nouveaux habitants, selon des modalités adaptées aux circonstances locales (fusion des communes, syndicats communautaires d'aménagement, "ensembles urbains"),
- 3/- de définir de nouveaux procédés de financement, en particulier par une dotation en capital par l'Etat, indispensable pour la prise en charge des premières annuités des emprunts et pour marquer les premières réalisations d'une qualité particulière,

ou par la globalisation des crédits budgétaires et des emprunts pour permettre une programmation financière précise de la réalisation des équipements.

B/ - L'EFFICACITE DU SYSTEME DE TRANSPORTS ET DE CIRCULATION

repose exclusivement sur la capacité de la Puissance Publique à intervenir

- . avec l'ampleur réclamée par le constant accroissement des déplacements,
- . avec la nécessaire cohérence de ses interventions de plus en plus complexes et variées,
- . avec assez d'imagination et de volonté pour introduire les innovations qu'exige la gravité des problèmes à résoudre.

Cette responsabilité totale de la Puissance Publique doit la conduire à attribuer à ce domaine des transports et de la circulation urbains une particulière priorité. La dégradation des conditions de transports collectifs, notamment, impose qu'au VIème Plan une politique vigoureuse de réhabilitation de ces services publics essentiels soit entreprise.

PROPOSITION N° 11

La promotion des transports collectifs, qui constituent le seul moyen de faire évoluer et se développer nos villes selon un modèle équilibré et d'échapper aux risques de dépérissement ou d'éclatement, est indispensable pour remédier à la crise qu'ils subissent : la surcharge du réseau ferré de la région parisienne détermine des conditions de transport qui deviennent inacceptables, la perte d'efficacité des réseaux d'autobus due à la congestion des voies de circulation générale entraîne une baisse de la fréquentation, un déséquilibre de l'exploitation et au bout du compte l'affaiblissement des services rendus. Il s'agit donc :

1/- de réhabiliter ces services publics essentiels

- . par la discipline de l'usage des voies urbaines au bénéfice des véhicules des réseaux de transports de surface,
- . par l'amélioration de la commodité, du confort et de l'attractivité de l'ensemble des transports collectifs, ainsi que de leur productivité.

2/- de réaliser de grandes infrastructures ferrées dans la région parisienne, à Lyon et à Marseille (ligne est-ouest du R.E.R., électrification de lignes S.N.C.F., dessertes des aéroports, prolongements de lignes de métro, lignes nouvelles en site propre à Lyon et à Marseille).

3/- d'assurer l'expérimentation des innovations technologiques assez avancées pour répondre aux besoins de transports collectifs en site propre des grandes agglomérations. Cette expérimentation pourrait prendre la forme de la réalisation de lignes expérimentales exploitées réellement; les caractéristiques de coût, de débit, de confort, de flexibilité, devront répondre aux conditions recensées dans les dix ou quinze grandes agglomérations françaises.

PROPOSITION N° 12

La réalisation des voies rapides urbaines (autoroutes et voies express) devra faire l'objet d'un effort important et soutenu. Elles doivent assurer en effet la plus grande part des déplacements et elles déterminent largement des possibilités d'extension de l'urbanisation.

Les délais de leur préparation et de leur réalisation, qui atteignent souvent dix ans, impliquent une grande continuité dans le dessein et s'accroissent mal des accidents de conjoncture. Pour cette raison une attention particulière sera apportée à la préparation des programmes d'opérations à réaliser au-delà du VIème Plan.

L'importance des dépenses à envisager, de même que les problèmes difficiles de leur insertion dans le tissu urbain, doivent pousser à la recherche d'une certaine progressivité des aménagements et à la prise en compte des nécessités de l'organisation ou la protection de leur environnement.

Parmi les opérations ayant atteint un stade de préparation suffisant dont la justification économique est toujours largement démontrée, on s'attachera à privilégier celles qui ouvrent de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Les problèmes du financement sont considérables : ils demandent un effort amplifié de l'Etat sur lequel repose pour l'essentiel ce secteur, un appel plus grand aux collectivités locales - les départements pouvant être invités à réaliser des voies rapides urbaines de statut départemental -; ils suggèrent de rechercher des modalités nouvelles, comme celles qui seraient gagées sur la tarification de l'usage des infrastructures.

PROPOSITION N° 13

Une meilleure utilisation des infrastructures de circulation et de transports doit être recherchée car elle permet seule l'amélioration immédiate des conditions de déplacement de la population. Il y a donc un devoir à tirer le meilleur bénéfice pour la collectivité de l'important capital constitué par ces infrastructures. C'est par les moyens et les techniques de l'exploitation de la circulation que peuvent être atteintes la modernisation et la transformation des conditions actuelles de leur gestion.

Des investissements ponctuels et limités qui visent à accroître sélectivement la capacité aux goulots d'étranglement du trafic relèvent de cette politique d'utilisation optimale.

L'établissement de plans de transports et de circulation dans chaque agglomération devra organiser les mesures réglementaires disciplinant la circulation automobile, les dispositions diverses facilitant l'exploitation des réseaux de transports collectifs, les mesures réglementaires ou tarifaires

relatives au stationnement, les équipements d'exploitation des voies et les opérations d'infrastructure et prévoir leur mise en oeuvre cohérente et progressive, dans les perspectives établies par les schémas directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme.

La condition première de l'efficacité de tels plans est l'existence au niveau de l'agglomération d'une autorité unique qui sera celle de l'institution d'agglomération et qui pourra exercer des responsabilités financières. Dans l'attente du regroupement communal, une instance de concertation spécialement créée à cet effet, disposant de moyens techniques propres et responsable de le concevoir, d'établir la programmation de sa réalisation, de préparer les projets d'exécution des différentes mesures, pourra en tenir lieu en étroite liaison avec l'Agence d'Urbanisme et ses organes de direction.

Une redistribution des responsabilités administratives et financières au profit des collectivités de l'agglomération accroîtrait les possibilités d'une mise en oeuvre efficace de ces plans.

Les moyens techniques permanents de l'instance de concertation devront avoir la compétence qu'exige la complexité des problèmes traités; s'appuyant si nécessaire sur l'assistance technique de l'Etat qui dispose actuellement des rares spécialistes de bon niveau, ils devront établir les projets des mesures envisagées pour ^{le} compte des services municipaux qui, le plus souvent, assureront leur réalisation.

C/ - DES EQUIPEMENTS PUBLICS ADAPTES ET UNE ACTION PERSEVERANTE

SUR LE CADRE DE VIE

La satisfaction que peut apporter le milieu urbain aux aspirations de la population ne dépend pas seulement des structures urbaines essentielles qui déterminent les conditions générales du fonctionnement des agglomérations et qui ont été examinées plus haut. D'autres éléments urbains influent fortement sur la façon dont les habitants ressentent le cadre de leur vie et les conditions qu'ils y trouvent; c'est le cas :

- de la qualité générale de l'organisation de l'espace à l'échelle du paysage et en particulier de l'architecture urbaine,
- des conditions de gestion et de fonctionnement des principaux services urbains,
- de l'existence et du bon fonctionnement des divers équipements collectifs (éducation, loisirs, culture, santé, aide sociale),
- de la valeur d'animation et de symbole des centres urbains,
- de l'état du tissu urbain existant (patrimoine immobilier, viabilité, services).

Pour rendre possible, aux niveaux les mieux choisis - l'agglomération, la commune ou le quartier - la définition et la réalisation des objectifs très synthétiques de l'amélioration du cadre de vie, la politique urbaine du VIème Plan doit proposer aux divers intervenants les moyens d'action nécessaires pour les atteindre.

PROPOSITION N° 14

Une transformation des conditions de réalisation des équipements publics doit rechercher la meilleure convergence entre les aspirations de la population, les équipements réalisés et le coût que la collectivité peut leur consacrer.

Pour cela, une meilleure utilisation des normes d'équipements sera établie : devenues l'expression d'objectifs à atteindre à un horizon déterminé, bases de la planification et de la programmation, elles permettront de guider la progressivité des réalisations et grâce à la mise en place d'instruments d'observation, faciliteront l'appréciation des politiques que conduisent les collectivités dans les divers quartiers, ou l'Etat, modulant ses aides selon les situations de pénurie relative des régions ou des villes.

La banalisation de l'utilisation de certains espaces ou locaux, de même que la réalisation d'équipements complexes associant plusieurs fonctions dans la même unité de gestion, peuvent contribuer à valoriser les investissements effectués par l'utilisation plus intensive qui en résulte et l'effet d'animation résultant de la juxtaposition de fonctions variées. Le choix et la réservation des emplacements retenus pour l'implantation des équipements doivent relever dans toute la mesure du possible des collectivités locales, dotées des moyens réglementaires et financiers nécessaires.

PROPOSITION N° 15

Des moyens adaptés à l'action sur la qualité du cadre et des conditions de vie dans les villes doivent être progressivement développés.

Devant la relative impuissance du système administratif à répondre correctement à la multiplicité des aspirations de la population touchant à l'amélioration ou simplement à la préservation de l'environnement urbain, il convient de mettre en oeuvre les moyens susceptibles de rendre progressivement possibles les interventions très décentralisées dont sa qualité dépend, et en particulier :

- un effort national d'éducation et de formation des particuliers et de tous ceux qui ont une part directe à l'aménagement des villes (élus, techniciens, entrepreneurs, constructeurs, etc..),

- la promotion des capacités d'initiative et de création, au niveau du quartier, de l'unité de voisinage, de l'ilôt, de la rue, par l'attribution de moyens d'étude et la délégation de la conception, de la réalisation et de la gestion des équipements et "microréalisations" qui concourent à la qualité des espaces proches du logement,

- la conduite d'expériences et la diffusion des innovations qu'elles comportent, ainsi que d'actions de démonstration - par exemple pour réhabiliter les transports collectifs, pour promouvoir la qualité architecturale ou pour organiser l'animation des quartiers,

- le développement de la fonction d'assistance technique ou de conseil pour l'organisation de l'espace ou la mise en valeur des paysages urbains,

- la mise en oeuvre de la législation destinée à limiter, puis réduire les principales nuisances et pollutions urbaines : bruit, pollution de l'air, pollutions diverses, déchets divers.

PROPOSITION N° 16

La promotion des centres urbains actuels s'impose au VIème Plan comme un enjeu important, compte tenu des risques graves de dégradation incontrôlée à laquelle ils peuvent être soumis alors qu'ils constituent un des lieux privilégiés de l'intégration des habitants de la ville à la société. Rendre aux centres des chances d'évoluer favorablement suppose à la fois un pouvoir urbain clairement responsable et la mise en oeuvre des moyens constituant la nouvelle pratique urbaine évoquée plus haut.

Parmi les objectifs multiples et les moyens très diversifiés qui peuvent constituer les politiques de promotion des centres, on retiendra:

- des mesures propres à y faciliter le maintien des résidents et des activités qui aspirent à s'y trouver ou qui participent à leurs fonctions,
- des incitations à une rénovation de l'équipement commercial orientée vers son affinement,
- des interventions pour faciliter la mise à disposition des locaux de bureaux adaptés aux besoins et à la solvabilité des entreprises prestataires de services aux particuliers ou aux collectivités, qui ne peuvent se développer qu'au centre,
- des dispositions y permettant le maintien d'éléments administratifs de direction, ainsi que de petits établissements universitaires qui concourent à leur animation et à leur valeur symbolique,

- le développement des zones ou rues réservées aux piétons, combiné avec la réalisation de parkings situés à sa limite, et des améliorations des transports collectifs, l'usage de l'automobile dans les centres ne pouvant échapper à une certaine discipline,
- une pratique très diversifiée de l'intervention sur le tissu urbain central (restructuration, rénovations publiques, opérations privées, restaurations, réhabilitation d'îlots, etc...)
- la réalisation ou le développement des équipements généraux qui favorisent les échanges avec les zones périphériques.

PROPOSITION N° 17

Le contrôle de l'évolution du tissu urbain existant réclamera dans ses parties les plus dégradées ou dans les zones centrales la définition et la conduite par les collectivités locales de politiques locales cohérentes et complexes de rénovation ou de réhabilitation.

Des objectifs sociaux, économiques, fonctionnels, et culturels variés seront poursuivis à l'aide d'une gamme de moyens très diversifiés combinant des mesures d'aide sociale, l'animation du quartier et la participation de ses habitants, la concertation entre la collectivité, les professionnels de l'aménagement ou de la construction, et les responsables des diverses activités commerciales ou de service, des possibilités de logement social sur place ou dans d'autres quartiers, des transformations des équipements publics, etc... Les opérations d'urbanisme qui en résulteront prendront la forme de la résorption de quartiers insalubres, de la rénovation urbaine, de la restauration de secteurs sauvegardés, de la réhabilitation d'îlots.

L'intervention de l'Etat pourra se concentrer sur des objectifs clairs et limités tels que la suppression de l'habitat insalubre, le relogement de ses habitants, le maintien de logements sociaux, la réalisation d'équipements publics, la restructuration des centres des grandes villes, la protection du patrimoine historique.

IV. - LA NECESSITE D'UN EFFORT FINANCIER IMPORTANT ET SOUTENU.
=====

1/- L'effort à consentir est considérable et directement en rapport avec la rapidité de la transformation des structures économiques dont tout laisse à penser qu'elle va se poursuivre à un rythme élevé. Le VIème Plan reconnaîtra une priorité presque exclusive au développement industriel : vouloir que les villes concourent à la réalisation de cet objectif c'est à la fois organiser l'accueil des nouveaux habitants et des nouvelles activités, créer les conditions favorables au développement ou à l'évolution des entreprises, offrir aux besoins de transports ou de déplacements les infrastructures et les services nécessaires, améliorer, là où elles sont les plus déficientes, les conditions de la vie urbaine. On s'aperçoit d'ailleurs que dans les villes, objectifs économiques et finalités sociales sont étroitement solidaires, car l'environnement que recherchent les entreprises n'est pas très différent de celui qui est nécessaire aux habitants.

Les nouveaux urbains se concentreront dans des villes relativement importantes, la plus grande part dans des villes de plus de 50.000 habitants. La politique de développement industriel provoquera un essor plus rapide des agglomérations ou des régions urbaines les plus peuplées (aires métropolitaines marseillaise et lyonnaise, Basse-Seine, métropoles régionales et autres grandes agglomérations). Les coûts de développement y sont inévitablement plus élevés que dans les petites agglomérations, la contre-partie étant la production d'économies externes, favorables au fonctionnement des entreprises et accroissant les commodités offertes aux usagers.

Par ailleurs, le développement des villes s'effectuera de plus en plus dans des zones périphériques à équiper, les capacités de construction dans les zones déjà équipées tendant à se réduire, ce qui conduira à accroître le coût des infrastructures urbaines nécessaires.

Certaines conditions de la vie urbaine font l'objet de revendications de plus en plus précises de la part de la population et semblent ainsi atteindre dans leur dégradation une limite au-delà de laquelle les revendications prendraient un tour plus violent. Or maîtriser ces dégradations - c'est le cas des transports collectifs - demande une action

déterminée et des moyens d'un ordre de grandeur très supérieur à ceux qui étaient précédemment mis en oeuvre.

Enfin, et plus globalement, le développement économique est au prix du développement urbain : le coût d'investissement que représente ce dernier est faible eu égard à celui des investissements directement productifs et encore plus à celui de la production qui en découle. Ainsi, en 1969, le coût des infrastructures urbaines semble s'établir à 10,20 MMF, soit :

10%	du coût des investissements productifs	(107 MMF)
et 1,65%	de la Production Intérieure Brute	(647 MMF)

La même année, le coût des logements réalisés s'élève à 50 MMF : c'est dire que les infrastructures urbaines dont dépendent à la fois la possibilité de les implanter et la qualité de leur environnement, ne représentent guère plus de 20% de leur coût.

La simple poursuite des tendances actuelles, qui marquent une croissance au taux de près de 15% par an, devrait conduire en 1975 à un coût total des investissements de plus de 23 milliards de francs (ce qui correspondrait à plus de 5 MMF d'autorisations de programmes de l'Etat) dont il semble bien qu'il ne garantirait aucunement un redressement notable de la situation actuelle.

Les problèmes de financement de tels investissements sont donc primordiaux.

2/- Or, il faut tenir compte de ce fait, souvent méconnu, que les collectivités locales et les organismes locaux financent près de 80% des infrastructures urbaines : dans cette part, il faut comprendre la masse considérable des opérations dites au Vème Plan "non programmées" et qui assurent la couverture de besoins parfaitement légitimes et relativement difficiles à contraindre (travaux divers de viabilité et de réseaux...) sur l'ensemble de la zone agglomérée.

Lorsque les conjonctures budgétaires sont défavorables, les arbitrages se font naturellement en faveur des investissements à effet immédiat et des besoins clairement exprimés par la population.

Paradoxalement, ce sont les investissements structurants (longs à réaliser, à effet différé, d'intérêt souvent mal perçu par l'opinion publique) qui subissent de plein fouet, en les amplifiant, les effets des conjonctures défavorables.

3/- Pour permettre l'effort nécessaire et remédier à cette fragilité des politiques d'équipements structurants, il est nécessaire d'améliorer les conditions de financement des équipements publics urbains essentiels

- . en donnant aux finances locales une capacité autorisant les collectivités locales à s'engager plus délibérément dans leur réalisation,
- . en concentrant et développant l'aide de l'Etat pour leur réalisation (transports collectifs, voirie urbaine, villes nouvelles), quitte à la réduire, voire la supprimer, dans d'autres domaines,
- . en recherchant de nouvelles modalités ou de nouvelles sources de financement.

4/- Enfin il faut considérer que de nombreuses mesures proposées - qu'elles le soient pour pallier les difficultés provoquées par le retard des équipements ou pour accroître les services rendus à la population - se traduiront nécessairement par l'accroissement des charges du fonctionnement et de la gestion urbaine. Il serait donc déraisonnable, et les faits le démentiraient, de prévoir une stabilisation ou simplement une croissance modérée des dépenses ordinaires des collectivités locales urbaines.

5/- La poursuite des tendances observées au cours du Vème Plan permet de décrire sommairement une hypothèse de référence dont il n'est pas certain qu'elle puisse être atteinte avec les structures de financement actuelles, et qui pourtant apparaît restrictive en matière de réalisation des infrastructures essentielles.

Le tableau ci-dessous expose les principales composantes de cette hypothèse :

(en Millions de francs constants) Base 1969	Formation Brute de Capital Fixe et acquisitions de terrains			Autorisations de Programmes de l'Etat		
	1969	1975	Total VIème Plan	1969	1975	Total VIème Plan
<u>Circulation et transports</u> (voirie rapide, voirie ordinaire, stationnement, infrastructures et matériel de transports collectifs)	4.082	10.750	40.000	1.575	13.980	14.800
	Taux de progression: 17,50%			Part de l'Etat : de 38,5 à 37%		
<u>Aménagement Foncier</u> acquisitions et équipement des terrains, viabilité des zones d'habitation, zones industrielles, espaces verts rénovation urbaine	3.048	7.020	28.000	200	570	2.250
	Taux de progression: 13%			Part de l'Etat : de 6 à 8%		
<u>Réseaux et services divers</u> eau, assainissement, épuration, ordures ménagères, éclairage public et divers	2.714	5.810	23.000	335	710	2.800
	Taux de progression: 14%			Part de l'Etat : 12%		
TOTAL	10.204	23.580	91.000	2.110	5.260	19.850
				Part de l'Etat : 21,5%		

