

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

2^e Fascicule (PROPOSITIONS DÉTAILLÉES)

P.M. 1^{er} MARS 1970



7504

C.R.U.
~~11/11/57~~

P
77
2

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

SERVICE REGIONAL ET URBAIN

COMMISSION DES VILLES

NOUVELLE EDITION

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

SOMMAIRE

1^{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 générales et condensée des principales propositions de la Commission et peut donc tenir lieu de synthèse du Rapport

2^{ème} FASCICULE

TITRE II - LA MESURE DU PROBLEME URBAIN :

- A. La puissance du courant d'urbanisation
- B. L'éclairage de la prospective 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 DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DE L'EFFORT A CONSENTIR.

- A. Les masses d'investissements.)
- (
- B. Les problèmes de financement.) Pour mémoire
- (
- C. Les choix.)

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

=====

COMMISSION DES VILLES

=====

R A P P O R T

SUR LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES DE LA POLITIQUE URBAINE

AU COURS DU VI^{ème} PLAN

2ème FASCICULE : PROPOSITIONS DETAILLEES

AVERTISSEMENT

Le TITRE II : "La Mesure du Problème Urbain" rassemble quelques données de fait (démographie, économie) et présente de façon sommaire les conclusions du "RAPPORT DE PROSPECTIVE URBAINE", ainsi que du "RAPPORT SUR L'EXECUTION DU Vème PLAN" qui ont été diffusés précédemment aux Membres de la Commission.

Le TITRE III : "Le Préalable de la Décentralisation" a été discuté et approuvé quant au fond par la Commission dans sa séance du 12 Janvier 1970.

Le TITRE IV : "Les Eléments d'une Politique Urbaine" est constitué à partir des travaux des divers Groupes de Travail. Seuls les chapitres consacrés aux Villes Nouvelles et aux Transports et à la Circulation ont fait l'objet d'une approbation explicite des Groupes spécialisés.

Le TITRE V fera l'objet ultérieurement d'un tiré à part qui sera adressé aux Membres de la Commission.

TITRE II

LA MESURE

DU PROBLEME URBAIN

A - LA P U I S S A N C E D U C O U R A N T D E
L' U R B A N I S A T I O N

1/- L'EVOLUTION DE L'URBANISATION DANS NOTRE PAYS.

La croissance urbaine n'est pas un phénomène récent puisqu'elle s'est développée depuis les débuts du XIXème siècle, sous l'effet d'un essor extraordinaire de l'industrie qui a modelé profondément la géographie humaine de notre pays. Bien que moins brutale que dans d'autres pays occidentaux, comme l'Allemagne ou l'Angleterre, par suite d'un dynamisme industriel moindre et de structures rurales plus persistantes, cette croissance a porté la population urbaine de

8,6 ⁽¹⁾ millions d'habitants en 1846 (soit 24% de la population totale)
à 21,6 ⁽¹⁾ millions d'habitants en 1946 (soit 53% de la population totale).

Mais depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ce courant d'urbanisation s'est amplifié considérablement, sous l'effet d'une nouvelle vague démographique et de la croissance économique. Ainsi, en 14 ans, de 1954 à 1968, la population urbaine (2) est passée de

24,4 ⁽³⁾ à 34,9 millions d'habitants et le taux d'urbanisation de
57 à 70%.

Au cours de cette dernière période, le taux de croissance de la population urbaine a été voisin de 2,7% par an, alors que celui de la population totale est voisin de 1,1% par an. En considérant les deux composantes essentielles de l'urbanisation, on s'aperçoit que :

- la densification de la population dans les zones déjà agglomérées s'effectue de façon régulière au taux de croissance de 1,8% par an, ce qui correspond dans le cours du VIème Plan à environ 650.000 habitants par an, soit près de 3,5 millions d'habitants pour la période quinquennale et à une population urbaine totale (selon la définition INSEE du recensement de 1968) légèrement supérieure à 40 millions d'habitants à la fin du VIème Plan.

(1) population des communes de plus de 2000 habitants agglomérées au chef-lieu

(2) population des unités urbaines définies par l'INSEE

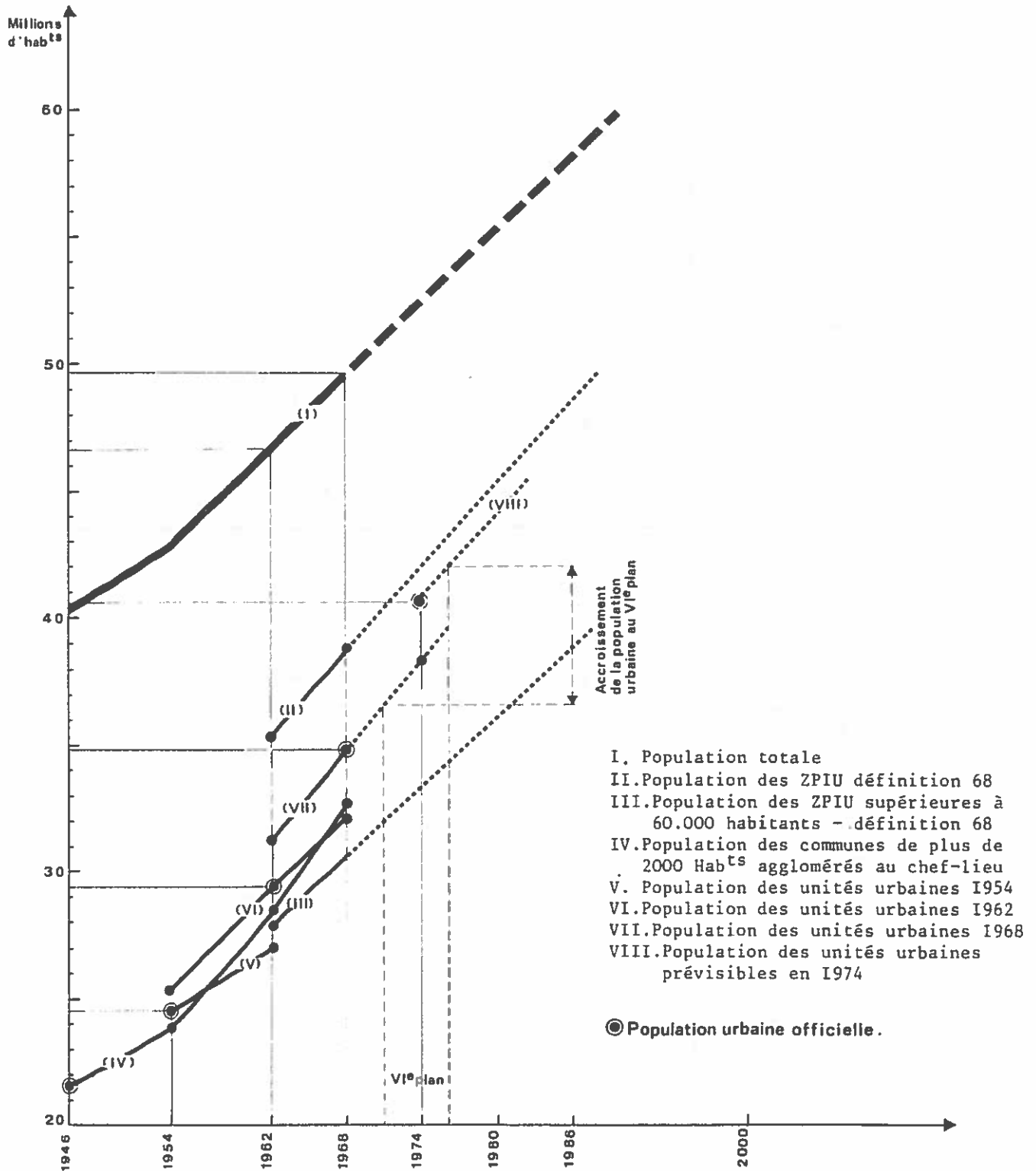
(3) selon la définition (1) la population 1954 était de 23,9 millions d'hab.

- L'extension de l'urbanisation (attribution du caractère urbain à des communes qui sont progressivement englobées dans les agglomérations en extension) a porté entre 1962 et 1968 sur 1,9 millions d'habitants; on peut penser qu'entre les recensements de 1968 et 1974 ce phénomène aura une ampleur comparable, ce qui portera la population urbaine de la fin du VIème Plan à environ 42 millions d'habitants.

Outre cet effet d'urbanisation il faut également considérer la concentration de la population urbaine dans les unités urbaines les plus importantes. Le tableau présenté à la page 13 du premier fascicule est significatif à cet égard. Si l'on considère que le développement des agglomérations s'effectuera pour l'essentiel à l'intérieur des territoires délimités en 1968 sous la définition de Zones de Peuplement Industriel et Urbain, on constate qu'en projetant les tendances actuelles jusqu'en 1985 la croissance sera d'autant plus forte que les zones sont importantes.

Ainsi 92% de l'accroissement démographique total se retrouverait dans les seules zones de peuplement industriel et urbain de plus de 60.000 habitants en 1968 (ce qui recouvre sensiblement les agglomérations tenues d'établir un Programme de Modernisation et d'Equipement); ainsi 69% du même accroissement serait obtenu dans les zones de Peuplement industriel et Urbain de plus de 200.000 habitants qui ne représentent pourtant que 45% de la population totale.

EVOLUTION DE LA POPULATION URBAINE



2/- LES PRINCIPALES UNITES URBAINES.Evolution de la population des principales
unités urbaines

Unité urbaine	1962	1968	Accroissement		Accroissement absolu prévi- sionnel de la ZPIU entre 68 et 85	Oser- va- tions
			Absolu entre 62 et 68	% annuel		
<u>COMPLEXE PARISIEN</u>						
Ville de Paris...	2.790.091	2.590.771	-199.320	-1,2		
Proche banlieue...	2.807.441	3.013.658	+202.217	+1,2		
Grande banlieue...	1.985.876	2.592.317	+606.441	+5,1		
Total de l'Agglomération...	7.583.408	8.196.746	+613.338	+1,3		
Creil.....	48.675	66.546	17.871	+6,1		
Mantes.....	41.784	57.893	16.109	+6,3		
Melun.....	44.217	57.179	12.962	+4,7		
Ensemble de la Z.P.I.U.....	8.475.787	9.275.979	+800.192	+1,6	2.652.000	
Région Pari- sienne.....	8.472.283	9.247.560	775.277	+1,5	2.570.000	
<u>METROPOLES ET VILLES ASSIMILEES</u>						
Lyon.....	943.323	1.074.823	131.500	2,3	443.000	
Grenoble.....	262.509	332.423	69.914	4,5	188.000	
St-Etienne.....	315.027	331.414	16.387	0,9	54.000	
Marseille.....	839.070	964.412	125.342	2,4	167.000 (1)	
Aix.....	67.943	89.566	21.623	5,6	40.000	
Lille.....	821.228	881.439	60.211	1,2	264.000	
Bordeaux.....	489.429	555.152	56.723	1,9	161.000	
Toulouse.....	365.482	439.764	74.282	3,5	141.000	
Nantes.....	349.299	393.731	44.432	2,1	130.000	
St-Nazaire.....	104.333	110.897	6.564	1,1	26.000	

(1) y compris étang de Berre, non compris les effets de l'industrialisation de Fos.

Unité urbaine	1962	1968	Accroissement		Accroissement absolu prévisionnel de la ZPIU entre 68 et 85	Observations
			absolu entre 62 et 68	annuel		
<u>METROPOLES ET VILLES ASSIMILEES (suite)</u>						
Nancy.....	232.446	257.829	25.383	1,8	121.000	
Metz.....	150.315	166.354	16.039	1,7	62.000	
Strasbourg.....	302.772	334.668	31.896	1,8	158.000	
Nice.....	347.837	392.635	44.798	2,2	155.000 (1)	
Cannes.....	170.167	213.397	43.230	4,2		
Rouen.....	328.229	369.793	41.564	2,1	121.000	
Clermont-Ferrand	172.101	204.699	32.598	3,1	111.000	
Rennes.....	161.362	192.782	31.420	3,3	117.000	
Dijon.....	156.206	183.989	27.783	3	81.000	
<u>UNITES URBAINES DE PLUS DE 150.000 HABITANTS</u>						
Toulon.....	288.023	340.027	51.998	3	16.000	
Le Havre.....	225.913	247.374	21.461	1,6	64.000	
Tours.....	164.528	201.556	37.028	3,8	99.000	
Mulhouse.....	181.220	199.037	17.817	1,7	79.000	
Montpellier.....	124.493	171.467	46.974	6,4	88.000	
Brest.....	150.080	169.279	19.199	2,2	62.000	
Reims.....	143.677	167.830	24.153	2,8	74.000	
Orléans.....	141.148	167.515	26.367	3,2	98.000	
Le Mans.....	145.796	166.182	20.386	2,3	58.000	
Angers.....	144.013	163.191	19.178	2,3	52.000	
Caen.....	121.089	152.332	31.243	4,4	104.000	

(1) -y compris Cannes et Antibes

Unité urbaine	1962	1968	Accroissement		Accroissement absolu prévisionnel de la ZPIU entre 68 et 85	Observations
			absolu entre 62 et 68	annuel		
AGGLOMERATIONS URBAINES A DOMINANTE INDUSTRIELLE						
Lens.....	325.072	325.696	624	0,0		
Valenciennes....	211.228	223.629	12.401	0,9		
Douai.....	194.146	205.432	11.286	1,0		
AUTRES UNITES URBAINES NOTABLES (> 100.000 habitants à dominante urbaine croissance supérieure à 4% entre 1962 et 1968)						
Limoges.....	130.228	148.119	17.891	2,3	40.000	
Dunkerque.....	126.318	143.425	17.107	2,4	76.000	
Avignon.....	115.670	139.134	23.464	3,5	62.000	
Amiens.....	121.266	136.713	15.447	2,1	62.000	
Nîmes.....	101.076	124.854	23.778	4	41.000	
Besançon.....	97.969	116.197	18.228	3,2	68.000	
Montbéliard.....	99.047	114.670	15.623	2,6	63.000	
Troyes.....	100.715	114.209	13.494	2,2	37.000	
Pau.....	86.428	120.377	23.949	4,8	37.000	
Bayonne.....	96.524	110.163	13.639	2,2	38.000	
Perpignan.....	86.507	106.927	20.420	3,9	24.000	
Annecy.....	63.523	81.526	18.003	4,7	51.000	

a) PARIS et sa REGION :

La croissance de l'Agglomération Parisienne qui s'élève à 613.000 habitants entre 1962 et 1968 s'effectue à un rythme annuel de 1,5% en valeur relative, ce qui est notablement inférieur à la plupart des grandes agglomérations de Province.

Cependant les données actuelles de cette croissance déterminent des perspectives de population qui laissent prévoir pour la Région Parisienne un accroissement de plus de 2,5 millions d'habitants entre 1968 et 1985 ; elle atteindrait alors près de 12 millions d'habitants.

Mais ce phénomène global comporte des évolutions très différenciées selon les zones. Dans le tableau ci-contre, on constate en particulier la décroissance accélérée de la population de la ville de Paris qui a perdu 183.000 habitants entre 1962 et 1968 (6 ans) alors qu'elle en avait perdu 97.000 entre 1954 et 1962; et la très forte croissance de la grande banlieue qui a accueilli 606.000 habitants entre 1962 et 1968. De même on peut remarquer la croissance rapide de petites unités urbaines de la Région Parisienne comme Creil, Mantes et Melun (taux de croissance de 6,1, 4,7 et 6,3% par an).

b) Les METROPOLES d'EQUILIBRE et les VILLES ASSIMILEES :

. LYON et GRENOBLE (taux annuel de 4,5%) se développent rapidement alors que SAINT-ETIENNE a une croissance très modérée.

. MARSEILLE, AIX et les agglomérations des Rives de l'Etang de Berre se sont elles aussi développées rapidement mais la prolongation de cette tendance dépendra des effets du projet d'industrialisation de FOS-sur-MER.

. L'agglomération LILLOISE, et encore plus les agglomérations industrielles qui l'entourent, ont connu une croissance relativement faible qui traduit les difficultés de la reconversion.

. Si BORDEAUX s'est développée à un rythme assez modéré (1,9%), TOULOUSE a connu une véritable poussée d'urbanisation (3,5%): cependant les perspectives de développement futur apparaissent relativement moins différenciées.

. Les agglomérations de Nantes, Metz, Nancy, Strasbourg, se sont développées avec un taux de croissance voisin de 2% par ans, de même que ROUEN et NICE, en remarquant d'ailleurs que l'ensemble de la Côte d'Azur, Cannes notamment, a cru notablement plus rapidement.

. CLERMONT-FERRAND, RENNES et DIJON ont connu, un peu moins que GRENOBLE et TOULOUSE, un développement rapide (supérieur à 3% par an) et qui semble devoir se poursuivre.

c) LES AUTRES VILLES.

. la croissance de TOULON a été importante (3%) mais ne semble guère devoir se poursuivre alors que LE HAVRE a un rythme de développement plus modéré.

. TOURS (3,8%), MONTPELLIER (6,4%), CAEN (4,4%), sont des pôles d'animation régionale à développement très rapide, de même qu'ORLEANS (3,2%), REIMS (2,8%) et BESANCON (3,2%), mais dans une mesure moindre.

. Des villes comme MULHOUSE (1,7%), BREST (2,2%) LE MANS (2,3%), ANGERS (2,3%), LIMOGES (2,3%), ont eu un développement plus modéré.

Enfin on trouve des unités urbaines plus modestes qui ont connu des développements très rapides comme AVIGNON (3,5%), PAU (4,8%), PERPIGNAN (3,9%), ANNECY (4,7%).

d) LES TENDANCES.

Les résultats d'une étude de l'I.N.S.E.E. portant sur les perspectives de population en 1985 dans les zones de peuplement industriel et urbain, telles que les tendances démographiques actuellement constatées permettent de les établir, sont indiquées à la dernière colonne du tableau ci-dessus. On y remarque notamment que la croissance des métropoles et villes assimilées atteindrait vraisemblablement 2,5 millions d'habitants, c'est à dire autant que la région parisienne en valeur absolue, alors que la population actuelle est moindre (7,5 millions d'habitants contre 9,3 millions).

REPARTITION DES INVESTISSEMENTS DU DEVELOPPEMENT URBAIN

Unité : millions de Francs

ANNEE 1965	FBCF	Terrains	TOTAL	Etat Maître d'ouvrage	Finances de l'Etat
<u>1. CIRCULATION ET TRANSPORTS</u>					
Voirie ordinaire } Voirie rapide }	1768,20	132,30	1900,50	740,90	798,4
Stationnement	19,20	13,10	32,30	-	-
Transports collectifs	416,00	22,00	438,00	-	96,3
	2203,40	167,40	2370,80	740,90	894,7
<u>2. AMENAGEMENT FONCIER</u>					
Viabilité des nouvelles Z.H.	622,40	627,50	1249,90	65,40	93,3
Z.I.	III,20	94,00	205,20	-	-2,8
Aménagement du tissu urbain (rénovation)	270,70	120,40	391,10	10,90	137,8
Défense c/les eaux	89,00	3,50	92,50	5,70	40,5
Espaces verts	11,90	23,80	35,70	-	1,2
	1106,20	869,20	1974,40	82,00	270,0
<u>3. RESEAUX + SERVICES URBAINS</u>					
Eau	386,30	4,60	390,90	14,40	32,7
Assainissement	664,20	15,70	679,90	33	167,0
Epuration					
Ordures ménagères					
Eclairage public	218,80	1,60	220,40	3	5,4
Divers équipements urbains (dont études)	252,90	23,90	276,80	16,9	20,8
	1522,20	45,80	1568,00	67,30	225,9
TOTAL.....	4830,80	1082,40	5913,20	890,20	1390,6
Structure.....	82%	18%	100	15%	23%

3/ - COUT ET FINANCEMENT DE L'URBANISATION.a) LES DONNEES GLOBALES.

Dans la comptabilité nationale on dispose du détail de la Formation Brute de Capital Fixe et des acquisitions de terrains relatifs aux équipements d'infrastructure urbaine en 1965.

Le tableau ci-contre en donne le détail selon les diverses natures d'ouvrage en faisant apparaître le rôle de l'Etat (maître d'ouvrage ou source de financement).

En ce qui concerne l'aménagement foncier des nouvelles zones d'habitation, il faut noter que la définition donnée dans ces comptes porte pratiquement sur les seules zones aménagées par les Sociétés d'Economie Mixte ou les Collectivités Locales; les zones aménagées par le secteur privé et comportant des équipements de viabilité mis ultérieurement dans le domaine public ne sont pas prises en considération. Il est donc difficile de se baser sur les données de 1965 pour faire une prévision sérieuse en ce domaine d'autant plus que les procédures des Zones d'Aménagement Concerté vont développer les opérations réalisées par le secteur privé.

Les principales données structurelles des investissements d'infrastructures urbaines sont donc les suivantes :

. La part globale de l'Etat dans leur financement est un peu supérieure à 20%; elle se concentre principalement dans le secteur des investissements de circulation et de transports où elle atteint près de 40%. Dans les autres secteurs, aménagement foncier ou réseaux et services urbains, elle est faible (voisine de 15%).

Ce sont donc les collectivités locales ou les organismes semi-publics d'action économique (O.S.P.A.E.) qui agissent en leur nom, qui réalisent la plus grande part de ces équipements; les communes en prennent la charge de plus de 50%, les OSPAE de près de 20% et les départements d'environ 5%, l'état étant maître d'ouvrage pour environ 15%. Les entreprises (de transports pour l'essentiel) ont en charge le complément (10%).

. Les investissements de circulation et de transports qui comprennent la voirie, le stationnement, les infrastructures et le matériel de transport, constituent près de 40% des infrastructures urbaines et cette part est croissante par suite d'un taux de croissance particulièrement rapide dans ce sous-secteur.

Le reliquat se répartit entre l'aménagement foncier (34%) -qui comprend les acquisitions de terrains et travaux de viabilité des nouvelles zones d'habitation et diverses opérations de rénovation urbaine, ainsi que l'aménagement des zones industrielles, les espaces verts, des travaux de défense contre les eaux et divers- et les réseaux et les services urbains (26%) : alimentation et distribution d'eau, assainissement, épuration, éclairage public, ordures ménagères, chauffage urbain.

Dans chacun de ces sous-secteurs les acquisitions de terrains représentent 7% du coût total des investissements de transports et de circulation, 44% de ceux de l'aménagement foncier et 3% de ceux des réseaux et services urbains.

Au total, sur l'ensemble des infrastructures urbaines le coût se répartit à raison de 82% de F.B.C.F. et 18% d'acquisitions de terrains.

b) LES EVOLUTIONS RECENTES SELON LES DIVERSES CATEGORIES D'AGGLOMERATION.

1. Région Parisienne:

Depuis 1965 le taux de croissance de la F.B.C.F. des infrastructures urbaines semble voisin de 10% par an et en 1969 la part de la région parisienne dans l'ensemble de ces dépenses d'équipement France entière serait voisine de 32% contre 35% en 1965.

2. Autres agglomérations :

Une enquête ⁽¹⁾ effectuée dans 82 agglomérations constituant un échantillon représentatif des unités urbaines françaises a permis d'examiner en détail l'évolution des investissements d'infrastructures urbaines, selon les différentes natures d'équipements et dans les différentes catégories de villes. On y vérifie que le taux de croissance de ces investissements a été très élevé dans la période considérée (1960-1967) puisqu'il atteint 14,1% par an en volume alors que l'ensemble de la FBCF de l'Administration a cru de 11,7% par an.

Dans les grandes agglomérations (dépassant 100.000 habitants), la croissance a été de 15,2% par an contre 17,8% dans les agglomérations moyennes (entre 20.000 et 1000.000 habitants) qui, sans doute, portaient d'un niveau d'équipement plus faible.

Dans les petites agglomérations la croissance a été faible (6,1% par an).

Les dépenses d'équipement par habitant sont en moyenne deux fois plus élevées dans les grandes agglomérations que dans les petites et 1,4 fois plus élevées que dans les moyennes. Pour fixer les idées, dans ces grandes agglomérations les dépenses par habitant et par an s'élevaient en 1969 à un peu plus de 300 francs (et sans doute 380 francs en région parisienne). Les dépenses d'infrastructures sont évidemment sensibles à la croissance démographique des agglomérations. Ainsi, entre une grande agglomération ayant un taux de croissance de 2% et une autre de même taille ayant un taux de croissance de 3%, les dépenses par habitant seraient supérieures de près de 20% dans la 2ème à celles de la 1^{ère}

(1) Le coût des infrastructures urbaines en France dans la période 1960-67
C.E.R.A.U.

c) L'EVOLUTION DES FINANCES LOCALES

Les infrastructures urbaines représentent près de 40% des équipements des collectivités locales urbaines qui en assurent l'essentiel du financement. Les problèmes des finances des communes urbaines réagissent donc directement sur le niveau de ces équipements.

Les statistiques existantes permettent de ventiler les communes par tranches de population. Les communes de plus de 5.000 habitants représentent environ 1.250 communes sur 38.000; cependant l'intérêt qui s'attache à distinguer leurs caractéristiques financières provient du fait qu'elles réalisent près des 2/3 des opérations d'investissement de la totalité des communes et que la poursuite, voire l'accélération, du développement urbain prévisible pour le VIème Plan laisse penser qu'elles continueront à supporter l'essentiel de la charge de la réalisation des équipements collectifs communaux pendant la période 1971-1975.

L'évolution des principaux postes de leurs comptes pour la période 1962-1967 est décrite dans le tableau ci-après. Son analyse permet de faire les constatations suivantes :

Communes : évolution comparée pour les communes de moins et de plus de 5.000 habitants			
1962-1967	% annuel d'augmentation		
	Communes de - 5.000 hab.	Communes de + 5.000 hab.	Toutes communes
<u>Section d'équipement</u>			
Dépenses de fonctionnement	7,8	9,8	9,3
dont Personnel.....	7,7	11,8	10,9
Impôts directs.....	11	16,7	14,7
Impôts indirects.....	9,6	9,3	9,4
Produits d'exploitation et du domaine.....	8,8	12,1	11,2
<u>Section d'investissement</u>			
Amortissement de la dette.....	15,5	21,9	19,4
Dépenses d'équipement.....	8	15,7	13,5
Autofinancement.....	15,5	22,5	18
Subventions.....	10,4	21,3	16,8
Emprunts.....	8,8	16,8	14

Si leurs dépenses de fonctionnement ont crû légèrement plus que celles des communes de moins de 5.000 habitants (9,8 contre 7,8), leurs ressources ordinaires, notamment les impôts directs et dans une certaine mesure les produits d'exploitation et du domaine ont augmenté dans des proportions nettement plus fortes que pour les petites communes. Cet effort dans le domaine fiscal leur a permis de dégager un autofinancement en accroissement plus rapide (22,5% contre 15,5%). Cependant, malgré cette évolution, l'effort d'autofinancement évalué par rapport à leurs ressources ordinaires reste toujours plus faible pour les communes de plus de 5.000 habitants (17,3%) que pour celles de moins de 5.000 habitants (24,8%).

En fait, c'est la section d'investissement pour laquelle la situation des communes urbaines apparaît la plus préoccupante.

Obligées de faire face à des dépenses d'équipement en croissance plus rapide (15,5%), elles ont eu le bénéfice de subventions en augmentation également plus rapide (21,3% contre 10,4%), mais ont dû continuer à faire appel largement à l'emprunt (+ 16,8% par an). Si les charges d'intérêt croissent dans des proportions comparables (entre 10 et 11% en moyenne par an sur la même période), par contre la charge d'amortissement de la dette a augmenté beaucoup plus vite pour les grandes communes (+ 21,9% contre 15,5%) sans dépasser toutefois le taux d'accroissement de leur autofinancement.

Enfin la place de la commune par rapport au phénomène de l'agglomération est également un facteur de disparités. A cet égard trois catégories de communes sont à distinguer :

- 1/- les communes satellites sont dans la situation financière la plus délicate : face à la croissance démographique rapide, elles disposent de ressources fiscales directes et indirectes faibles et leur pression fiscale directe est élevée. Les dépenses de fonctionnement varient avec leur taille mais non les dépenses d'équipement. Ce sont les communes satellites les plus petites qui sont dans la situation la plus délicate, celles d'entre elles dépassant 50.000 habitants ayant des caractères se rapprochant des communes centres.
- 2/- Les traits communs des communes centres, généralement diamétralement opposés à ceux des communes périphériques, ont une croissance démographique inférieure à la moyenne, un fort rendement de taxe locale et des dépenses ordinaires et extraordinaires élevées, progressant avec la taille.

Le potentiel fiscal des communes centres est élevé, le potentiel fiscal direct des communes centres est supérieur à la moyenne à partir de 20.000 habitants. Les grandes villes de 100.000 à 300.000 habitants et plus atteignent le maximum.

- 3/- Les communes isolées. Les caractéristiques financières de ces communes sont intermédiaires entre celles des communes centres et celles des communes satellites. Elles ont des ressources généralement satisfaisantes. Leur potentiel fiscal direct est supérieur à celui des communes satellites, mais inférieur à celui des communes centres. Il en est de même pour le produit de la taxe locale par habitant.

B - L' E C L A I R A G E D E L A P R O S P E C T I V E
 (1)
 U R B A I N E

LES PROBLEMES POSES A LONG TERME PAR L' URBANISATION

CONCLUSIONS DU GROUPE DE "PROSPECTIVE URBAINE"

I - DIMENSIONS DE L'URBANISATION

L'urbanisation se poursuivra en France à un rythme rapide jusqu'à la fin du siècle : de 1960 à 2000 la population urbaine doublera environ. Cette poursuite de l'urbanisation pose des problèmes particuliers, dans la mesure où la France de 1939 était encore largement rurale. La croissance de ses villes s'est accélérée après la seconde guerre mondiale. Mais ce n'est qu'aux environs des années 1955-1960 que les citoyens et les pouvoirs publics ont commencé à prendre conscience des problèmes que cette mutation posait. Il en résulte trois conclusions :

1/- dans les trente prochaines années notre pays devrait simultanément :

- . dégager des ressources pour maîtriser la croissance de ses villes,
- . rattraper les retards d'équipement et d'aménagement qui se sont accumulés depuis la fin de la seconde guerre mondiale,
- . satisfaire les aspirations d'habitants, dont le niveau de vie croîtra, à une meilleure qualité des services fournis par la ville et ses équipements.

Il s'agit là d'une tâche collective d'une extrême difficulté, qui pose à la nation un défi majeur;

2/- la croissance des différentes unités urbaines continuera à être très variable d'une ville à l'autre, selon les régions et les activités économiques qu'elles hébergent. Des problèmes aigus se poseront dans les villes aux activités économiques les plus anciennes, où l'on pourra difficilement dégager les ressources suffisantes pour un aménagement convenable. En outre, de nombreuses agglomérations moyennes auront atteint dans trente ans une taille comparable à celle des grandes villes actuelles. Le problème de leur aménagement aura alors changé, non seulement de dimension, mais même de nature, devenant infiniment plus complexe

(1) Le texte ci-dessous est extrait du rapport établi par le groupe de "Prospective Urbaine" mis en place par le Commissariat Général du Plan et présidé par M. ROTTIER.

3/- La mentalité de la population française et de ses cadres politiques et administratifs garde encore trop de traces d'une longue tradition rurale. Ce retard dans les mentalités du corps social français rend plus difficile la solution des problèmes déjà aigus que l'urbanisation pose à la Nation.

II - CARACTERISTIQUES NOUVELLES ET TENDANCES MAJEURES DE L'URBANISATION

=====

Deux formes d'urbanisation ont été récemment distinguées et continueront à coexister en France :

- d'une part, les régions d'armature urbaine classique subsistent;
- d'autre part, de grandes régions urbaines se développent, principalement le long de la Basse-Seine, la Vallée du Rhône et du Littoral Méditerranéen.

Ces régions urbaines sont marquées par une solidarité et une complémentarité particulières entre les agglomérations qui les composent. Les chances de développement liées aux perspectives de communication et à la diversité du marché de l'emploi y sont fortement accrues; ces régions posent, par contre, des problèmes d'aménagement inédits si l'on veut à la fois tirer le meilleur parti de ces chances (ce qui exige notamment un excellent réseau de communications et de transport), et éviter que la structure urbaine de ces régions ne se dilue en un "tissu colloïdal" (1) économiquement et sociologiquement néfaste.

Les conditions de localisation des entreprises et la nature des emplois urbains se modifieront considérablement. D'une part, les progrès de l'informatique, du télé-traitement des informations et le développement de nouvelles méthodes de télécommunication, comme le visiophone, permettront une dispersion des services d'exécution des entreprises de secteur tertiaire, cependant que la concentration des états-majors dans les centres des grandes agglomérations s'accroîtra. D'autre part, on verra croître la qualification et la formation intellectuelle des travailleurs urbains, parmi lesquels la part des diplômés de l'enseignement supérieur aura fortement augmenté; les conséquences sur les modes de vie urbaine en seront considérables.

Les nouvelles techniques de transports rapides terrestres ou aériens faciliteront énormément les déplacements entre les villes, spécialement dans les régions urbaines, et entre le centre principal et les centres secondaires des grandes agglomérations, pourvu que l'emprise d'infrastructures très largement dimensionnées soit réservée longtemps à l'avance. Par contre, l'impact des techniques nouvelles sera beaucoup plus restreint sur la circulation à l'intérieur du tissu urbain dense. Or, malgré les perspectives de substitution des télécommunications aux déplacements de personnes, ces derniers continueront à augmenter à un taux qui risque d'être plus élevé que ce qui est habituellement envisagé. Sans des mesures très rigoureuses et très précoces de restriction de la circulation

(1) Le terme est de Jean Gottmann

individuelle dans le tissu urbain, et sans le développement rapide de transports en commun confortables et bien adaptés à la structure de la demande (1), le fonctionnement des grandes agglomérations sera bloqué avant la fin du siècle. Les mesures nécessaires en la matière sont autant d'ordre tarifaire et réglementaire que d'ordre technique.

- L'aménagement des villes absorbe une part considérable des ressources en capital de la Nation. Un progrès rapide des techniques de construction est une condition préalable d'un bon urbanisme. Le groupe long terme "Logement" a admis que ce progrès s'obtiendrait plus facilement dans la construction de logements individuels que d'immeubles collectifs. Si cette tendance, qui semble correspondre aux aspirations de la population, se vérifiait, les conséquences sur le paysage urbain en seraient considérables et pas entièrement heureuses. Le coût des équipements d'infrastructure de zones d'habitat dispersé devra être étudié avec une grande attention.

- La ville n'est pas seulement le lieu de phénomènes économiques. Elle fait naître une société spécifique. Si la ville offre un terrain particulièrement favorable au développement de l'individu et à l'intégration sociale, l'évolution probable de la culture, des relations entre groupes et des stratifications sociales peuvent engendrer, si la politique n'y prend soigneusement garde, des risques accrus pour l'équilibre social comme pour les conditions de vie de chaque individu. Par exemple, la pression sociale et le conformisme engendrés par les moyens de communication de masses, le rejet des inadaptés (personnes âgées, travailleurs étrangers, etc...), les ségrégations sociales peuvent croître au delà d'un niveau tolérable risquant, à la limite, d'engendrer des conflits, latents ou ouverts, difficiles à réduire.

Le fonctionnement de la ville engendrera, en outre, des nuisances croissantes : pollution de l'air et de l'eau, bruit, détérioration du milieu qui, si des mesures ne sont pas prises rapidement, mettront gravement en jeu la santé physique et mentale des habitants des grandes agglomérations.

III - CONCLUSIONS EN MATIERE DE POLITIQUE URBAINE.

=====

Les tendances et les mutations probables dans le domaine technique, économique et social, même si elles sont bien identifiées, peuvent avoir sur l'aménagement des villes des effets contradictoires : certaines tendances peuvent, soit favoriser la dispersion, soit accroître la concentration urbaine; certaines évolutions techniques peuvent aussi bien accroître la fréquence des déplacements de personnes que la réduire, etc...

(1) Dans l'espace (desserte de zones dispersées sans rupture de charge) et dans le temps (fréquence suffisante aux heures creuses et forte capacité aux heures de pointe).

Dans ces conditions, il est apparu au Groupe que se former une image de la forme et du fonctionnement de la ville de l'an 2000 ne serait pas une démarche féconde, d'autant que les formes urbaines resteront très variables, d'une agglomération à l'autre, sous le poids de l'histoire, de la géographie et des mentalités locales. Aussi convient-il de définir les conditions d'une stratégie de l'aménagement qui soit assez ferme pour maîtriser l'urbanisation, mais assez souple pour s'adapter à l'imprévu résultant du jeu de tendances antagonistes.

En outre, puisque la population française à la fin du siècle sera essentiellement urbaine, la plupart des problèmes sociaux deviendront des problèmes urbains. Cela ne veut pas dire que leur solution devra être recherchée par les seules voies d'une meilleure politique urbaine. Réduire les écarts dans la distribution des revenus, atténuer la disparité des chances devant l'éducation, faire une place aux faibles et aux inadaptés dans une société mécanique, transformer le système d'éducation afin de l'adapter aux besoins de l'appareil de production autant qu'à la transmission d'une culture nouvelle, modifier les règles et les modalités du dialogue entre le citoyen, ses représentants politiques et l'administration, sont autant de problèmes dont la solution conditionne une meilleure vie urbaine; y répondre n'est évidemment pas du domaine de la politique urbaine, même si les choix pris en matière d'aménagement urbain peuvent en faciliter ou en rendre plus difficile la solution.

Sans dégager le détail de mesures pratiques dont la définition n'était pas de sa compétence, le Groupe a d'abord défini les principaux objectifs de la politique urbaine, puis a énoncé les contraintes dans lesquelles elle doit jouer, avant d'en déduire certains des moyens qu'il lui paraissait nécessaire d'adopter.

OBJECTIFS :

- Créer un environnement qui soit le signe et l'expression de la culture urbaine de la fin du siècle. L'effort à accomplir dans les quinze et vingt prochaines années pour faire de la ville un produit achevé de la civilisation post-industrielle est immense, d'autant plus que, du fait de la croissance rapide des zones urbaines et de l'impact durable des investissements, la situation peut être définitivement dégradée et les dommages créés irréversibles.

- Sauvegarder les conditions de vie dans le milieu urbain par un effort résolu de lutte contre les nuisances physiques ou sociales et par une volonté de sauvegarder les ressources rares en eau, en sol, en paysage, qu'une urbanisation désordonnée peut irrémédiablement gaspiller.

- Faciliter les communications, les échanges et les relations entre groupes et individus. Cet objectif présente deux dimensions :

- a) Aménager les réseaux de communication et de transports : développement rapide des moyens de communication présents ou à venir; mise en place et amélioration de transports rapides pratiques entre les différents points d'une même agglomération et entre les diverses villes d'une même région.

b) revitaliser les centres urbains, lieux privilégiés des échanges et des relations. La reconquête nécessaire des centres principaux des grandes agglomérations, qui se heurtera d'ailleurs à de sérieuses difficultés, devra être accompagnée par une politique volontaire de création de centres secondaires variés, riches, équilibrés. La volonté de créer ces centres secondaires peut conduire à une révision assez profonde des procédures actuelles de l'urbanisme opérationnel.

- Choisir des partis d'aménagement, particulièrement par la localisation et la nature des équipements collectifs urbains, qui réduisent les inégalités et les ségrégations sociales et facilitent l'adaptation à la société urbaine des groupes les plus défavorisés.

- Favoriser le développement d'une armature urbaine diversifiée, la croissance des villes millionnaires n'entraînant pas le dépérissement des villes petites et moyennes. Il s'agit par là de préserver et, si possible, d'accroître la possibilité pour tous de choisir des modes de vie différents, grâce à la coexistence de villes de tailles variées, mais offrant toutes une suffisante qualité d'équipements.

CONTRAINTES :

- La première contrainte vient des retards considérables à rattraper en matière d'équipements urbains.

- La seconde vient de la limitation des ressources que la société acceptera de consacrer à l'aménagement de son environnement urbain, par opposition aux investissements de production, à la consommation privée et à d'autres finalités collectives (recherche scientifique, éducation, etc...). Comme les ressources qu'on pourra dégager pour l'équipement urbain seront limitées, leur affectation devra être soigneusement étudiée. Le Groupe insiste cependant sur les dangers qu'il y aurait à faire appel à un calcul économique conçu de façon trop étroite pour apprécier les choix en matière d'équipements urbains. Les villes sont le lieu privilégié des phénomènes d'économies et de déséconomies externes. Les coûts et avantages pour la société y sont donc très souvent éloignés des prix tels qu'ils se forment sur le marché.

Tenir compte pratiquement de cette conclusion implique un effort considérable de recherches, particulièrement dans le domaine des indicateurs sociaux.

- Enfin, l'inertie des mentalités, des structures politiques et des habitudes administratives, qui s'ajoute à la durée de vie des investissements urbains (1), conduit à prévoir de longs délais entre l'adoption d'une décision et son inscription sur le sol.

(1) Cette durée de vie est souvent surestimée. On conserve des bâtiments ou des structures que leur obsolescence conduirait à détruire beaucoup plus tôt (le mythe de la pierre de taille et de la maison centenaire).

MOYENS MAJEURS D'UNE POLITIQUE URBAINE :

- Aucune politique urbaine n'est possible sans une maîtrise de la collectivité sur le marché foncier. Cette maîtrise peut prendre des formes variées allant de la socialisation du sol à une révision fréquente de l'assiette et du taux de l'impôt foncier.

Donner aux collectivités la possibilité de constituer des réserves foncières à long terme est impératif. Ces réserves ne doivent pas seulement être destinées à des zones d'activités ou d'habitation, mais à des infrastructures de transports en site propre susceptibles d'accueillir un trafic de pointe très supérieur à ce qu'indiquent les prévisions actuelles qui peuvent facilement être sous-estimées.

- Une politique urbaine volontaire suppose une maîtrise des transports, de la circulation et du stationnement par la collectivité. Cela implique non seulement une politique des équipements, mais également de la réglementation et de la tarification.

- Enfin, le troisième outil, le plus difficile à forger par une action politique, mais que des restrictions réglementaires trop étroites peuvent, par contre, facilement inhiber, est de susciter la créativité en donnant leurs chances à des concepteurs de villes ayant une capacité d'imagination suffisante pour créer des formes urbaines nouvelles, adaptées aux progrès techniques et aux aspirations des populations à venir.

LE GOUVERNEMENT DES VILLES :

La mise en oeuvre des moyens précédents implique une modification de l'équilibre du pouvoir urbain. Les circonscriptions des collectivités locales devront coïncider avec les limites réelles des agglomérations. Ces collectivités devront, à la fois, être réellement représentatives des citoyens de la ville et disposer d'un pouvoir plus considérable que maintenant. Comme instrument de ce pouvoir, elles devront disposer de ressources financières propres et non soumises à une tutelle abusive de l'Etat.

Cette décentralisation de l'aménagement urbain est une condition d'efficacité. Pour qu'elle joue pleinement, il convient :

- que les collectivités locales possèdent leurs propres instances de planification comprenant un personnel spécialisé compétent et ayant accès à toutes les informations nécessaires.

- que les méthodes modernes de gestion - une politique de la souplesse en matière urbaine ne portant pas seulement sur l'équipement mais aussi sur le fonctionnement - soient appliquées aux agglomérations; notamment, afin de pouvoir suivre constamment l'évolution des phénomènes

et les conséquences des mesures qu'elles prennent, les autorités municipales devront disposer d'un Tableau de Bord leur permettant de rajuster leurs interventions à l'évolution des situations réelles.

Cette décentralisation exige que les nécessaires cohérences soient assurées entre les différents objectifs locaux, entre les objectifs locaux et les objectifs nationaux, et entre les objectifs locaux et les différentes politiques sectorielles. Les inter-relations sont telles en milieu urbain que la recherche des équilibres est fondamentale et qu'une mesure prise dans le secteur interfère avec d'autres domaines, au risque, à la limite, de mettre en cause des choix dans d'autres secteurs de l'activité nationale.

Enfin, le Groupe estime que les mesures précédentes n'auront pas d'effet profond sans un effort soutenu d'information et de pédagogie. Outre les progrès considérables qu'il faut promouvoir dans le domaine de la formation des spécialistes de la politique urbaine, l'école devra donner à chaque Français un civisme urbain, au lieu de continuer à transmettre un message marqué par les archétypes d'une société rurale.

C - LES ENSEIGNEMENTS DU V^{ème} PLANA/- RAPPEL DES OBJECTIFS DU V^{ème} PLAN
=====1/- Ces objectifs s'articulaient autour des thèmes majeurs suivants:

. L'urbanisation devra être orientée sensiblement à l'écart des périmètres agglomérés actuels, le long d'axes préférentiels puissamment équipés en moyens de transports et, dans les très grandes agglomérations, prendre la forme de véritables "villes nouvelles".

. L'urbanisation concertée devra atteindre 175.000 logements en 1970.

. La rénovation devra continuer à se développer en prenant une forme de plus en plus "restructurante" spécialement dans le centre des métropoles d'équilibre.

. Des réseaux de voies rapides seront progressivement développés.

En matière de transports, il était prévu d'engager un gros effort pour la modernisation ou l'extension des transports en commun.

. Un important effort était également prévu en matière d'eau et surtout d'assainissement.

. Au total, les dépenses qu'il était nécessaire d'engager au cours du V^{ème} Plan sont récapitulées dans le tableau ci-contre :

En Millions de frs

	Opérations à engager- Coût total	Autorisations de programme Etat
<u>EQUIPEMENT URBAIN</u>		
Eau et assainissement.....	8.850	1.500
Viabilité.....	3.450 (1)	350
Rénovation.....	1.400	430
Espaces verts.....	850	20
Zones industrielles.....	900	
Stationnement.....	750	
TOTAL.....	16.200	2.300
<u>VOIRIE URBAINE ET TRANSPORTS EN COMMUN</u>		
Voirie urbaine.....	12.900 (2)	6.350
Transports en commun.....	4.100	750
TOTAL.....	17.000	7.280
Total général infrastructures urbaines...	33.200 =====	9.580 =====

(1) Dont 2.500 correspondent à des opérations subventionnées par le Ministère de l'Intérieur

(2) Le Plan prévoyait, en outre, un programme conditionnel de 700 millions dont l'engagement était subordonné à la création de ressources nouvelles, en dehors, par conséquent, du recours au budget de l'Etat.

Dans tous ces domaines, le Vème Plan retenait des objectifs et des chiffres qui étaient en très nette augmentation par rapport au IVème Plan. Le taux de croissance annuel des A.P. était parmi les plus élevés de tous ceux retenus en matière d'équipements collectifs.

2/- Mais cet effort d'investissement devait être accompagné par un certain nombre de mesures :

. l'amélioration des facultés contributives des collectivités locales (en particulier, l'eau et l'assainissement devaient être considérés comme de véritables services à caractère industriel et commercial).

. Une meilleure adaptation des structures communales au développement continu des agglomérations, notamment dans les grandes agglomérations où devaient s'instituer des "communautés urbaines".

. En matière foncière, un des objets du projet de loi d'orientation urbaine et foncière alors à l'étude était de mettre en oeuvre les mesures nécessaires à une récupération plus efficace des plus-values.

. Des moyens d'analyse et de prévision devaient être développés sous la forme d'équipes pluridisciplinaires d'études.

. La planification devait comporter :

- au niveau du territoire national et des régions de programme des schémas d'armature urbaine définissant la répartition de l'urbanisation et le rôle respectif des différentes villes.
- au niveau des agglomérations - ainsi que des "aires urbaines"- des "schémas de structures" (documents prospectifs définissant les grandes lignes du développement futur ainsi que les étapes de réalisation) des programmes de modernisation et d'équipement (précisant les tranches quinquennales à mettre en oeuvre dans le cadre du Plan), enfin des plans d'occupation du sol (en fonction des équipements actuels ou en cours de réalisation; ils définissent par zone les droits des sols au niveau de la parcelle).

B/- CONSTAT DES REALISATIONS ET DES ACTIONS ENTREPRISES.

=====

1/- Les mesures législatives ou administratives.

Deux grands textes législatifs auront marqué le début du Vème Plan : la réforme des structures administratives a fait un pas en avant appréciable avec le vote de la Loi sur les Communautés urbaines le 31 Décembre 1966, et le vote de la Loi d'Orientation Foncière le 30 Décembre 1968 a substitué aux anciens plans d'urbanisme des schémas directeurs d'aménagement d'urbanisme et des plans d'occupation des sols cohérents avec les programmes de modernisation et d'équipement des agglomérations.

Avec d'autres mesures ces textes ont donc fait progresser le cadre, les techniques et les moyens de la planification urbaine.

a) La politique foncière.

Ecartant les solutions extrêmes de "mise en cause du droit de la propriété et de liberté des transactions", la Commission de l'Équipement Urbain avait centré ses propositions sur les points suivants, d'inégale importance :

. Une augmentation importante des surfaces de terrains à bâtir mises sur le marché, obtenue par la réalisation d'infrastructures de transport (voirie, et transports en commun en région parisienne) et par un élargissement progressif des secteurs aménagés par la Puissance Publique c'est à dire des zones d'aménagement concerté.

. Une réforme de la fiscalité foncière "consistant à prendre la valeur réelle des parcelles comme base de calcul des contributions sur les revenus et sur les plus-values" (et simultanément d'ailleurs des indemnités d'expropriation éventuelles).

. Enfin, un contrôle des prix fonciers dans certains secteurs critiques par l'usage du droit de préemption dans les zones d'aménagement différé.

Les zones d'aménagement concerté.
- - - - -

Ces zones étaient, dans l'esprit des auteurs du Vème Plan, le principal instrument devant permettre à la collectivité d'organiser le développement et de conserver une grande partie des plus-values engendrées par la réalisation des équipements.

Mais la cadence des réalisations n'a pas correspondu à cette intention. Globalement le nombre des logements lancés dans les zones d'aménagement concerté a été approximativement le suivant :

	<u>Prévisions</u>	<u>Réalisations</u>
1966.....	77.500	46.000
1967.....	91.500	50.000
1968.....	120.000	68.000
1969.....	140.000	87.000

Les principales raisons de cette situation semblent devoir se trouver dans des retards de la réalisation d'équipement d'infrastructure, dans la faible attractivité de certaines zones quelquefois mal choisies, dans les charges assez élevées demandées aux constructeurs, dans les rigidités et les lenteurs des procédures.

Les mesures fiscales.

Un seul point est définitivement acquis, c'est le remplacement des "participations" demandées antérieurement aux constructeurs par une taxe locale d'équipement prévue par la Loi d'Orientation Foncière.

Au 30 Juin 1969, pour l'ensemble de la France (1), 7.009 communes sont soumises de plein droit à la taxe, mais 352 y ont renoncé, 1.009 communes ont institué volontairement la taxe. Le taux de base de 1% est appliqué dans 60% des communes, celui de 3% dans 27 des communes.

La Loi d'Orientation Foncière a également posé le principe d'une taxe d'urbanisation assise sur la valeur vénale des terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis dans les communes dotées d'un droit des sols clair et précis, c'est à dire d'un P.O.S., mais les textes d'application n'ont pas été établis.

Les Z.A.D.

Elles ont pris une grande extension; il en existe actuellement 90.800 hectares (et 145.600 hectares délimités par des périmètres provisoires de pré-Z.A.D.) se répartissant comme suit :

Province :

50.000 hectares de Z.A.D. et 69.000 hectares de Pré-Z.A.D. comprenant 47.000 hectares pour les villes nouvelles et 25.000 hectares pour l'opération "Languedoc-Roussillon".

Région Parisienne :

40.000 hectares de Z.A.D. et 76.000 hectares de Pré-Z.A.D.

Elles ont eu une influence modératrice sur la montée des prix à l'intérieur des périmètres, bien sûr, mais également sur leur pourtour, du moins en région parisienne où les périmètres des Z.A.D. ont été accrus par couronnes concentriques; par contre, elles ont rendu le marché plus étroit en incitant les propriétaires à conserver leurs terrains.

Les orientations du Plan en matière d'aménagement foncier ne sont pas entièrement passées dans les faits. En particulier, parce que l'instrument principal de cette politique, à savoir la Z.U.P., s'est révélé partiellement inadapté au rôle qu'on voulait lui voir jouer. Pour rendre cet outil plus souple et plus efficace, diverses mesures ont été prises par le Gouvernement au cours de l'année 1968, et en particulier pour libéraliser et assouplir le mécanisme des zones d'aménagement concerté, effort accompagné par un allègement et une déconcentration des procédures de financement.

(1) à l'exception du Gers où aucun Conseil Municipal n'avait encore délibéré.

b) La création des villes nouvelles.

L'état des réalisations est le suivant :

En Région Parisienne, le schéma directeur s'appuie sur les axes d'urbanisation et a prévu la création de centres urbains nouveaux. Cinq "missions" ont été constituées pour assurer la conduite des études, des opérations d'aménagement, assurer la coordination et l'animation sur chaque ville nouvelle : Evry, Cergy-Pontoise, Trappes, Vallée de la Marne, Tigery-Lieusaint.

En Province, trois métropoles et une grande agglomération ont défini leur développement sur la base des principes définis ci-dessus.

- A LYON, deux villes nouvelles sont prévues sur deux axes de développement : l'Isle d'Abeau (la Verpillière) et Meximieux. Pour la première, une mission a été mise en place;
- A ROUEN, une ville nouvelle est engagée dans les mêmes conditions (Le Vaudreuil);
- A MARSEILLE, des zones d'urbanisation nouvelles sont prévues sur les rives de l'Etang de Berre. Une mission d'étude et d'aménagement a été mise en place;
- A LILLE enfin, une grande opération périphérique est engagée (Lille Est).

La Commission avait insisté sur trois conditions essentielles à respecter pour mener à bien ces opérations :

. le cadre des opérations (missions d'études, établissements publics d'aménagement, structures communales).

Les missions d'étude sont en place dans les neuf villes nouvelles; trois établissements publics ont été créés à Evry, Cergy-Pontoise, et Lille; la création d'un cadre administratif ad hoc est, en outre, conditionnée par le vote d'un projet de loi tendant à faciliter la réalisation des agglomérations nouvelles et prévoyant notamment la création de syndicats communautaires d'aménagement ou d'ensembles urbains.

. les moyens.

Pour l'implantation des villes nouvelles, il était nécessaire de procéder en temps voulu à des acquisitions foncières. Un chapitre nouveau (55-43) a été ouvert au budget du Ministère de l'Equipement pour procéder à ces acquisitions, notamment à celles nécessaires pour la création des futurs centres des villes nouvelles. Sur ce chapitre, il a été attribué aux villes nouvelles 27,5 millions en 1967 et 77,4 millions de francs en 1968, et 72 millions de francs en 1969. L'Etat a donc accru les moyens nécessaires pour la constitution de réserves foncières (par contre, les collectivités locales ne peuvent pas encore effectuer des opérations comparables).

Le chapitre 65.01 du budget des charges communes aura contribué à fin 1969 au financement des opérations pour un total de 92,5 millions de francs.

. La politique générale en matière de création de villes nouvelles.

La réussite des villes nouvelles est conditionnée par une série de mesures permettant d'assurer leur démarrage dans de bonnes conditions, et leur insertion dans le développement économique et urbain des métropoles dont elles constitueront un des éléments essentiels; à ce titre la création d'infrastructures de transport importantes reliant les villes nouvelles aux agglomérations existantes est décisive.

Si en province les réalisations sont en vue, dans la région parisienne (où les opérations sont les plus avancées) les réalisations sont assez médiocres : les liaisons ne pourront être établies avec les villes nouvelles de Pontoise et de Noisy-le-Grand qu'au cours du VIème Plan.

c) Les réformes administratives

La Commission de l'Équipement Urbain avait déploré que l'agglomération, même au sens restreint que lui donne l'I.N.S.E.E., n'ait aucun contenu institutionnel (les communes restant les structures administratives de base).

Un pas décisif a été fait dans ce domaine avec la création par la loi du 31 Décembre 1966 des communautés urbaines.

Deux cents communes sont associées dans le cadre des quatre premières communautés créées par la loi et plusieurs communautés "volontaires" sont en gestation (récemment créée, la communauté urbaine de Dunkerque rassemble douze communes).

Le transfert aux nouvelles communautés des responsabilités communales en matière de prévisions d'urbanisme et de programmation locale leur permet d'être les interlocuteurs qui faisaient cruellement défaut au niveau des agglomérations urbaines.

Plus de 8.500 communes qui, certes, ne concernent pas toutes le milieu urbain, se sont, par ailleurs, librement groupées en districts et syndicats à vocations multiples.

d) La mise en place d'organismes d'étude.

La mise en place de moyens d'étude s'effectue grâce à la mise en place d'agences au niveau des agglomérations, de groupes d'études et de programmation (G.E.P.) au niveau départemental, et d'organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines (O.R.E.A.M.).

Par ailleurs la loi foncière, en introduisant de profonds changements en matière de plans d'urbanisme, a également retenu le principe d'une élaboration conjointe des documents d'urbanisme par l'Etat et les collectivités locales intéressées. Des organismes d'études ont été créés de ce fait au niveau des agglomérations et notamment dans les métropoles régionales. C'est ainsi que des agences d'agglomération ont été créées en 1967 à Strasbourg, Saint-Etienne et Grenoble. De nouvelles agences sont en voie de constitution à Bordeaux, Lille-Roubaix-Tourcoing, Marseille et Toulouse. Pour les autres agglomérations, les études sont menées généralement (1) par les G.E.P. dépendant des directions départementales de l'Equipement.

D'autre part, des O.R.E.A.M. ont été créées en 1966 dans des régions ou vallées urbaines particulièrement denses (aires métropolitaines de Marseille, du Nord, de Nantes-Saint-Nazaire, de Nancy-Metz-Thionville, de Lyon-Saint-Etienne), mission d'étude pour l'aménagement de la Basse Vallée de la Seine, pour les Vallées de l'Oise et de la Loire Moyenne.

Un effort considérable a donc été entrepris en matière d'études urbaines. En particulier les crédits budgétaires consacrés aux études sur les métropoles et les aires métropolitaines sont passés de 4,5 millions de francs en 1965 à 20 millions en 1968.

2/-Les équipements et les moyens financiers.

L'aménagement des villes est conditionné par la réalisation d'infrastructures. Celles-ci sont regroupées dans la nomenclature du Vème Plan en trois grandes catégories :

- la voirie urbaine,
- les transports en commun,
- l'équipement urbain.

L'état des réalisations ne peut être donné qu'à partir des réalisations de programme de l'Etat.

(1) certaines agglomérations avaient créé, depuis quelques années, leurs propres organismes d'études (la S.O.R.E.T.U.R. à Rouen, par exemple).

Les autorisations de programmes ont été les suivantes :

	Voirie urbaine	Transports en commun	Équipement urbain	TOTAL
1966.....	843,8	95	344,7	1.283,5
1967.....	1.027,5	179,5	408,2	1.615,2
1968.....	1.246,1	165,5	479,6	1.891,2
1969 (1).....	1.390,4	185,2	497	2.072,6
1970 (2).....	1.125,9	123,2	462,1	1.711,2
	5.633,7	748,4	2.191,6	8.573,7
Objectifs Vème Plan.....	6.530	750	2.300	9.580
Taux de réalisation...	86,3%	99,8%	95,3%	89,5%

- (1) Le montant d'autorisations de programmes donné par secteur pour le budget de 1969 correspond à celui inscrit à la loi de finances après économies. Il n'est donc pas tenu compte des autorisations de programme bloquées en 1969. Leur déblocage pouvant intervenir soit fin 1969, soit dans le courant de 1970, ce n'est qu'au cours du dernier trimestre de 1970 qu'il sera possible de déterminer l'effet de ces blocages sur les différents taux globaux de réalisations.
- (2) Montant des autorisations de programmes, déduction faite des crédits optionnels. Une enveloppe globale de crédits optionnés a été affectée à chaque Ministère qu'il n'est pas possible de départir par secteur.

Les objectifs du Plan n'ont donc pas été atteints. Il est aisé de constater qu'un fléchissement très net a eu lieu en 1969 et surtout en 1970, années au cours desquelles les décisions budgétaires prises par le Parlement ont affecté sensiblement les dépenses en capital.

On voit, d'autre part, que les opérations les plus sensibles à la conjoncture ont été celles concernant la voirie, alors que les taux de réalisations sont plus satisfaisants en matière d'équipement urbain et de transports en commun.

C/ - LES ENSEIGNEMENTS DU VÈME PLAN

=====

1/- L'état des réalisations au cours du Plan invite à considérer avec une certaine inquiétude l'ensemble des réalisations de modernisation et d'équipement des agglomérations. Il est vrai que les restrictions budgétaires des années 1969 et 1970 ont rompu le rythme encourageant des efforts de l'Etat au cours des trois premières années du Vème Plan. Mais, pendant ce temps, la poussée urbaine a continué à se manifester comme en témoigne le recensement de 1968. Il est certain que les grandes opérations structurantes (voies rapides, transports en commun, zones d'aménagement concerté) n'ont pu qu'accompagner la croissance, sans la diriger avec la vigueur souhaitée par le Vème Plan.

Le problème le plus général dépasse ici largement le cadre des seuls équipements d'infrastructure : il concerne celui de l'affectation de ressources à l'ensemble des équipements collectifs. Est-il de bonne politique dans une période de forte urbanisation d'amputer le volume des moyens financiers affectés à la construction des villes ?

Le problème spécifique posé à la Commission des Villes concerne plus précisément les infrastructures. Or, celles-ci sont indiscutablement la base matérielle à partir de laquelle peuvent s'édifier nos cités, sans laquelle elles ne peuvent fonctionner normalement.

Ce problème fondamental peut être exprimé techniquement sous des formes plus précises.

a) Infrastructures de transports et circulation urbaine.

Le Vème Plan avait déjà mis en évidence l'unité du problème des transports dans les villes. Surtout dans les grandes agglomérations, le règlement de ce problème ne peut se trouver que par une combinaison des moyens divers : voirie urbaine, transports en commun, stationnement. La mise en oeuvre de ces moyens ne pouvait d'ailleurs être, dès le stade de la conception d'un réseau, disjointe de l'ensemble des problèmes d'urbanisme.

Voirie urbaine.

Une commission d'étude (1) chargée d'étudier les problèmes de cohérence entre logement et transports avait mis en évidence en 1967 une insuffisance des crédits prévus pour la voirie urbaine au regard des besoins suscités par le développement des zones nouvelles et des villes nouvelles. Cette insuffisance n'a pu que s'accroître au cours du Vème Plan. Elle pose un des problèmes fondamentaux du VIème Plan.

(1) Commission d'étude présidée par M. GOETZE.

Transports en commun.

En région parisienne, le trafic est en croissance régulière sur le réseau S.N.C.F. de banlieue et sur la ligne de Sceaux. Par contre, sur le réseau métropolitain, le trafic global tend à se stabiliser, mais aussi à se concentrer sur les heures de pointe (le nombre moyen des voyageurs aux heures de pointe journalières est passé de 372.000 en 1957 à 437.000 en 1967) et il en résulte un accroissement des besoins de capacité. Quant au trafic des autobus (dont la vitesse n'a cessé de décroître dans Paris pour n'être plus que de 10 kms/h en 1967), il est en baisse sensible et régulière dans le centre de l'agglomération; il n'augmente qu'en grande banlieue. En province, le trafic des transports collectifs stagne. Les mesures prises pour encourager le développement des transports en commun devront sans doute être amplifiées si l'on veut répondre à une augmentation générale des flux de transports intra-urbains.

Stationnement.

Les réalisations du Vème Plan sont encourageantes, mais il n'est pas douteux qu'un renforcement de cette politique devra se produire au cours du VIème Plan, tant dans les parties centrales qu'à la périphérie des villes.

Sur un plan plus général, il est souhaitable que l'ensemble du problème de la circulation soit reconsidéré. En particulier les problèmes posés par l'exploitation des réseaux devront être traités avec plus d'attention et conduire à une gestion plus intégrée du système circulatoire dans les agglomérations.

b) Restructuration - Rénovation urbaine.

Une évolution dans l'affectation des crédits s'est produite au cours du Vème Plan. En raison de l'insuffisance des crédits, le Groupe Interministériel Foncier a décidé de réserver ceux-ci aux seules opérations de restructuration, notamment dans les métropoles. Devra-t-on, dans l'avenir, pour respecter cette priorité, ne plus affecter de crédits aux opérations de rénovation classique ? Sera-t-il possible de trouver des formules de substitution permettant de réaliser ces opérations sans concours des pouvoirs publics ?

c) Villes nouvelles.

La question du cadre juridique devrait être réglée par le vote de la loi tendant à faciliter la réalisation des agglomérations nouvelles.

Les études entreprises dans chaque ville nouvelle ont permis d'élaborer des programmes financiers d'ensemble. Dès que possible des solutions nouvelles devront être appliquées. Celles-ci devront s'appuyer

probablement sur les principes esquissés par la Commission de l'Équipement Urbain du Vème Plan :

- Dotation en capital de l'entité administrative compétente,
- Emprunts à long terme pour financer la "part communale" des investissements,
- Approbation de programmes d'investissements devant permettre une réalisation progressive et cohérente de la ville.

Enfin, les villes nouvelles ne doivent pas être uniquement des ensembles résidentiels. Elles doivent être accompagnées de la création d'emplois secondaires et tertiaires. Les réalisations en la matière sont peu avancées et restent préoccupantes en région parisienne. (Cependant, la politique de desserrement récemment engagée commence à faire sentir ses effets : redevance ramenée de 30 à 25% dans les villes nouvelles). Ce problème du jumelage des opérations de construction de logements et d'équipements publics avec la création de zones d'emploi tertiaire et secondaire devra être, semble-t-il, une des préoccupations du VIème Plan où commenceront à se réaliser les villes nouvelles de province.

2/- La situation à la fin du Vème Plan ne peut être appréciée avec réalisme du seul point de vue des grandes opérations d'équipement. L'application du Plan est, en effet, conditionnée par une série de mesures d'ordre général.

a) Mesures d'ordre financier.

. La politique de vérité des prix dans les domaines où les services peuvent être individualisés a été amorcée notamment dans le domaine de l'eau et des transports en commun. L'accroissement des ressources des collectivités locales qui en résulte devrait leur permettre d'autofinancer par une plus large part les investissements en matière d'équipement urbain mis à leur charge.

. l'application de la loi foncière a permis de mettre en recouvrement la taxe d'équipement qui apporte déjà aux collectivités des ressources non négligeables. Par contre des textes concernant la mise en application de la taxe d'urbanisation sont encore à l'étude. Les recommandations de la Commission de l'Équipement Urbain pour le Vème Plan

concernant l'impôt foncier pourraient être reprises en compte, sous des formes à déterminer, à cette occasion.

Plus généralement, le problème des finances des collectivités locales a été posé au cours du Vème Plan. Les collectivités locales sont, en effet, le maître d'ouvrage principal en matière d'équipements collectifs. La forte progression des dépenses de fonctionnement et des dépenses extraordinaires a entraîné une forte progression de la fiscalité directe locale. Les problèmes posés de ce fait avaient été insuffisamment approfondis lors de la préparation du Vème Plan. Il paraît capital d'étudier, dans toute sa généralité ce problème difficile pour le VIème Plan.

b) Mesures concernant les progrès de la planification

urbaine.

Les méthodes et techniques de la planification urbaine.

Les méthodes et les techniques de la planification urbaine qui permettent de servir de fil directeur aux responsables de l'urbanisme et d'orienter toute leur politique d'aménagement, ont fait de substantiels progrès.

La préparation du VIème Plan aura été l'occasion de synchroniser, pour la première fois, l'élaboration de programmes de modernisation et d'équipement avec les travaux effectués à l'échelon national. Par une circulaire du Commissariat Général du Plan en date du 28 Février 1969, toutes les agglomérations de plus de 50.000 habitants ont été invitées à élaborer des programmes.

Les programmes essentiels posés à cette occasion seront à la fois locaux, régionaux et nationaux.

Sur le plan local ces programmes devront doter les agglomérations d'instruments leur permettant de définir une politique de développement et d'aménagement à moyen terme, et d'effectuer des tests de cohérence entre les objectifs et les moyens (notamment financiers). Il restera que, pour être efficaces, ces programmes devront au départ servir de base à la définition d'engagements réciproques entre les collectivités locales et l'Etat, sous des formes à déterminer, et de charte commune pour l'ensemble des communes incluses dans l'agglomération. Ensuite, ils devraient être un guide permanent pour l'exécution, destiné en particulier à faciliter et rationaliser les choix budgétaires annuels. Il est probable que, de ce fait, les méthodes de gestion administrative devraient être reconsidérées afin de supprimer, autant que faire se peut, la distance existant encore entre la planification à long et moyen terme et les décisions annuelles.

Sur le plan régional ces programmes devraient faciliter l'élaboration des tranches régionales et d'une politique d'armature urbaine.

Au plan national enfin, ces programmes devraient permettre une meilleure connaissance des préférences des collectivités locales et poseront le problème de l'articulation entre le plan national et les plans locaux. A cet égard, des progrès devraient être accomplis grâce à la poursuite des travaux entrepris par le Ministère des Finances (Direction de la Comptabilité Publique, Direction de la Prévision, Institut National de la Statistique), ainsi que par le Ministère de l'Intérieur en matière d'enregistrement et de traitement des informations (fichiers d'équipement ou d'opérations, comptes locaux ou régionaux). Il devrait être possible en particulier de mieux suivre l'exécution du Plan, en ne considérant pas que les seules autorisations de programmes de l'Etat, mais en prenant en compte la totalité des paiements ou des engagements pris par les divers maîtres d'ouvrage et, en particulier, les collectivités locales.

La question pourrait se poser également de savoir s'il est possible de mettre en place au niveau local des indicateurs sociaux permettant de suivre l'évolution des situations concrètes autrement qu'en termes financiers.

Les structures administratives.

La réforme des structures administratives a fait un pas en avant appréciable avec le vote de la Loi sur les Communautés urbaines du 31 Décembre 1966. Cette nouvelle institution devrait faciliter le passage d'une gestion entravée par la multiplicité des centres de décision en matière d'aménagement ou de développement et plus généralement en matière de planification. La question reste posée de savoir quels nouveaux progrès pourront être accomplis dans ce sens au cours du VIème Plan.

T I T R E I I I

LE P R E A L A B L E

D E L A D E C E N T R A L I S A T I O N

LE PREALABLE DE LA DECENTRALISATION

=====

La réussite de la politique de développement urbain esquissée dans la première partie de ce Rapport, est liée intimement à la transformation profonde de l'organisation des pouvoirs dans les villes.

Or, dans une perspective d'authentique décentralisation, ce dernier objectif implique tout à la fois la réforme des collectivités locales urbaines, l'adaptation des moyens financiers et administratifs dont elles disposent aux fins poursuivies et plus spécifiquement la création ou le renforcement des organismes de planification urbaine.

C H A P I T R E I

POUR UN PROCESSUS DE REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES URBAINES

=====

Le système de nos collectivités locales apparaît assez largement inadapté dans son ensemble aux nécessités actuelles. En effet, en ce qui concerne plus particulièrement les agglomérations urbaines, la solidarité intercommunale est indispensable pour assurer efficacement la planification et la réalisation des équipements collectifs. Or la politique de regroupement volontaire pratiquée avec un certain succès depuis une dizaine d'années se développe cependant trop lentement pour répondre à l'accélération du développement des villes.

C'est pourquoi, après avoir tracé les perspectives générales de transformation des institutions territoriales et se refusant à sortir de ses compétences, la Commission a esquissé un processus de réforme pour les seules collectivités locales urbaines, processus dont les premières étapes intéressent le VIème Plan.

I - LES PERSPECTIVES GENERALES DE TRANSFORMATION DES INSTITUTIONS TERRITORIALES.

Au lieu de présenter des réformes partielles mais qui ont l'inconvénient d'apparaître comme le point d'aboutissement des transformations souhaitées, il semble possible de proposer une démarche progressive : le développement d'un processus de substitution aux dispositions actuelles. Ce processus comporterait :

- la définition très générale des finalités poursuivies (efficacité et cohérence des décisions et actions publiques, pratique meilleure de la démocratie);
- la proposition d'objectifs généraux de regroupement des communes urbaines en entités d'agglomérations, d'organisation des solidarités intercommunales en zones rurales, d'adaptation du cadre départemental, de création d'un cadre régional, assortie d'un terme fixé à cette évolution (par exemple 1980);
- la définition progressive et expérimentale du contenu précis de chacun des objectifs et des différentes phases du processus qui y conduisent, en particulier
 - . l'expérimentation préalable des modalités envisagées pendant deux ou trois années dans certaines collectivités où cette anticipation apparaîtrait possible,
 - . un débat national associant les citoyens, les élus, les corps intermédiaires et le Gouvernement, pour expliciter les modalités de l'étape concernée,
 - . l'indication des objectifs et des principales modalités envisagées pour l'étape suivante,
 - . une application généralisée, comportant une phase de mise en place volontaire et s'achevant par une mise en place obligatoire.

Politiquement, les avantages d'une telle solution semblent être les suivants :

- les débats nationaux et locaux qui en résulteraient, pendant toute la durée du processus, sont à même, à travers contradictions et oppositions, de développer une meilleure conscience de la solidarité des communautés nationales et locales et de permettre un progrès réel de la pratique démocratique. On doit, en effet, espérer que l'expression du sentiment de la population sur un sujet aussi synthétique contribue à réduire l'acuité et les risques de tensions catégorielles;
- la souplesse du schéma proposé et le jeu des phases d'expérimentation, d'application volontaire, d'application obligatoire, doivent "dépassionner" les débats dans leur expression politique nationale et permettre au Gouvernement de tirer le meilleur parti des opportunités ou nécessités conjoncturelles;

- la progressivité des réformes et de leurs incidences politiques, fiscales, administratives, doit réduire une bonne partie des oppositions résultant des résistances au changement;
- une période relativement longue de réforme peut constituer un excellent apprentissage de cette obligation du changement permanent à laquelle nous ne pouvons échapper et, dès lors, un des moyens de mieux adapter les mentalités aux nécessités de la société moderne.

II - ESQUISSE DU PROCESSUS DE REFORME DES COLLECTIVITES URBAINES

La présente esquisse concerne essentiellement les agglomérations importantes et moyennes (plus de 50.000 habitants par exemple) où la maîtrise du développement de l'urbanisation se pose avec une acuité particulière. Bien entendu, les solutions envisagées peuvent, avec certaines adaptations, être étendues à des agglomérations plus petites.

A/- Aux divers types de solidarité urbaine on peut associer des aires géographiques où l'expression de ces solidarités devient particulièrement significative.

1 - Les solidarités urbaines.

Les nécessités de la vie collective rendent solidaires les habitants et les collectivités locales qui constituent les agglomérations urbaines et ces solidarités s'expriment dans :

- la réalisation d'équipements, le fonctionnement de services qui constituent la trame de la vie quotidienne et qui relèvent d'une collectivité plus restreinte que l'agglomération;

- la réalisation d'équipements, le fonctionnement de services dont le rayonnement s'étend à toute l'agglomération;

- l'organisation de l'aménagement et du développement à moyen terme de l'agglomération par une programmation cohérente des équipements publics et de diverses actions spécifiques à réaliser dans une période de cinq à dix ans.

Au-delà de ces solidarités s'expriment celles qui unissent une agglomération à une aire d'influence plus ou moins vaste et donc aux collectivités de niveau supérieur, départemental, régional et national.

2 - Les aires géographiques les plus significatives de ces solidarités.

A ces solidarités correspondent des aires géographiques très variées mais que l'on peut, cependant, regrouper de la manière suivante :

- le cadre de la vie quotidienne où s'établit le contact entre Administration et Administrés et se gèrent ou se réalisent les équipements, services et activités de rayonnement limité, est le plus souvent la commune traditionnelle; dans les grandes communes urbaines, cette aire est celle du grand quartier;

- l'aire de programmation des équipements qui comprend, outre l'agglomération urbaine actuelle, les zones d'extension à moyen terme (dix ans environ) : cadre normal pour l'établissement des programmes de modernisation et d'équipement, elle comprendra la quasi totalité des équipements qui déterminent le développement urbain. On pourrait, certes, distinguer une aire de gestion des services publics et de réalisation des équipements d'agglomération qui correspondrait à l'agglomération actuelle. Mais la nécessité de faire évoluer les cadres de telles gestions ou réalisations avec les extensions urbaines conduit très naturellement à considérer la même zone géographique que celle retenue pour la programmation et la réalisation des équipements d'agglomération. C'est donc là reconnaître une aire d'agglomération où les solidarités sont particulièrement fortes.

- l'aire de planification du développement spatial, où la zone périphérique non urbaine est assez fortement solidaire de l'agglomération, non seulement en raison des perspectives d'extension à long terme de celle-ci, mais aussi par l'importance des services qu'elle y trouve (intense fréquentation commerciale, marché de l'emploi) : les collectivités qui y sont situées doivent être associées à l'agglomération pour l'exercice de responsabilités spécifiques, comme les études de schémas directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, et subir ainsi une certaine limitation de leurs compétences;

- l'aire d'influence régionale de l'agglomération, qui peut coïncider ou non avec les délimitations régionales ou départementales: les solidarités entre l'agglomération et cette zone semblent devoir s'exprimer dans des structures de niveau régional - région administrative ou aire urbaine métropolitaine - ou départemental (et pour certaines d'entre elles du niveau national).

B/- Les conséquences sur les institutions locales urbaines.

Pour améliorer l'efficacité des interventions et décisions publiques et du contrôle démocratique qui s'exerce sur elles, on peut rechercher une correspondance entre les solidarités réelles, les aires géographiques où elles s'exercent et les institutions locales qui leur correspondent.

a) L'aire d'agglomération (programmation et réalisation des grands équipements, gestion des principaux services publics) doit être le cadre d'une institution locale majeure : l'entité communale d'agglomération, seul interlocuteur des niveaux supérieurs : départemental, régional et national.

A cette institution majeure doivent être associées des institutions mineures subordonnées qui concerneraient :

- l'aire de planification du développement où les collectivités de plus petites dimensions doivent être, dans une certaine mesure, subordonnées à l'agglomération en matière d'utilisation du sol et d'implantations d'activités dans des conditions à déterminer;
- les petites communes, ou les quartiers de grandes communes, qui bénéficieraient d'une déconcentration des compétences de l'agglomération et constitueraient l'un des cadres de la participation des citoyens.

b) Les rapports entre l'entité d'agglomération et les collectivités supérieures (département, région, Etat) doivent être à base de concertation et de contractualisation, avec le souci de confier à l'agglomération tout ce qu'elle peut effectivement réaliser et de ne transférer à l'échelon supérieur que les seules responsabilités qui ne peuvent valablement y être assumées.

c) Le phénomène d'expansion urbaine ayant une certaine permanence, il est indispensable de faciliter l'extension de l'aire d'agglomération ou de l'aire de planification.

d) La reconnaissance du caractère majeur de l'institution d'agglomération permet de confier à ce niveau une réelle responsabilité, car c'est là, et là seulement, que des choix collectifs significatifs peuvent être faits : ce cadre d'agglomération est donc le seul qui permette la décentralisation.

C/- L'évolution des institutions locales urbaines.

L'écart entre la situation actuelle et le schéma proposé, les implications psychologiques, sociologiques, politiques, financières, administratives, d'une telle transformation, sont tels que la seule modalité possible de transformation est un processus dynamique d'évolution des structures actuelles vers cet objectif.

Ce processus pourrait comporter :

a) Au niveau national, dès le début du VIème Plan, l'affirmation du but à atteindre : le regroupement des communes actuelles par leur fusion en une institution d'agglomération (commune dans le cas le plus général, communauté urbaine dans le cas des grandes agglomérations multipolaires) et du délai dans lequel ce but doit être atteint, du moins pour les principales agglomérations.

b) Au niveau local, et dans le même temps, la détermination prévisionnelle du cadre territorial de ce regroupement dans chaque agglomération.

c) L'organisation progressive de pratiques nouvelles ou renouvelées de coopération et de solidarité à ce niveau, spécialement en matière de :

- planification urbaine (compétences d'urbanisme et spécialement schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme);
- programmation des équipements (établissement et approbation des programmes de modernisation et d'équipement);
- mise en oeuvre des aides de l'Etat (contractualisation des programmes d'équipement, globalisation des subventions) (cf. ci-dessous, chapitre II);
- gestion de certaines fonctions collectives (épuration des eaux, ordures ménagères, exploitation de la voirie, transports collectifs, éventuellement action sur le marché foncier);
- réalisation de certains équipements (enseignement secondaire, voirie rapide, grands collecteurs d'assainissement, etc...);
- fiscalité locale (affectation automatique des patentes "exceptionnelles" (1) au niveau de l'agglomération, ou de l'excédent du produit d'un éventuel impôt foncier nouveau par rapport aux contributions foncières communales actuelles).

Cette fiscalité affectée à ce niveau de l'agglomération, ainsi que des contributions communales, pourraient alimenter un budget qui prendrait en charge le fonctionnement des services d'agglomération, le financement direct de certains équipements, l'aide éventuelle à la réalisation d'investissements communaux.

d) Sur le plan des institutions le processus de regroupement pourrait comprendre les étapes suivantes :

- dans le délai d'un an après le vote des options du VIème Plan par le Parlement, création obligatoire, dans toutes les agglomérations importantes où le regroupement n'est pas entrepris, d'un syndicat intercommunal d'études, auquel seraient confiées les responsabilités relatives à la planification urbaine et à la programmation des équipements;

- mise en place par l'Etat d'une politique d'incitation à l'extension des attributions exercées au niveau de l'agglomération, afin de développer les responsabilités du syndicat intercommunal d'études, pour aboutir à la création d'une communauté urbaine ou à une fusion de communes.

(1) On pourrait classer dans la catégorie des patentes "exceptionnelles" celles qui correspondent à des établissements nouveaux, ou à des établissements dont l'importance dans le potentiel fiscal d'une commune dépasse un certain seuil.

A cette fin, des dispositions particulières - procédure de contrats de plan, globalisation des subventions et des emprunts, majoration des taux de subventions, dotations de démarrage, etc...- seraient réservées aux agglomérations regroupées;

- achèvement obligatoire du processus de regroupement dans toutes les agglomérations de plus de 50.000 habitants à la fin du VIème Plan, soit qu'ait été créée une communauté urbaine, soit qu'une fusion des communes intéressées ait eu lieu, sans qu'il soit exclu que ces deux formules aient été mises en oeuvre, parallèlement ou successivement (1).

e) Le développement de la participation des citoyens serait encouragé au niveau communal ou infracommunal, pour la gestion ou la réalisation des équipements du cadre de la vie quotidienne, afin de compenser en quelque sorte les frustrations qui pourraient résulter d'un transfert nécessaire à l'agglomération de certaines compétences, et plus encore de créer une véritable "école" de la participation démocratique à des choix collectifs locaux.

Si le regroupement communal au niveau de chaque agglomération semble être une condition dirimante de l'efficacité de l'action des collectivités locales urbaines, cette réforme institutionnelle ne saurait suffire à elle seule. Elle doit nécessairement être complétée par un ensemble de mesures tendant à donner à ce nouveau centre de décision les moyens d'exercer ses responsabilités : moyens financiers, moyens administratifs et techniques. C'est aussi poser là le problème général des rapports entre l'Etat et les Collectivités locales.

(1) Si l'objectif de regroupement des communes urbaines et la progressivité du processus de transformation sont à peu près unanimement acceptés par les membres de la Commission, il convient de noter qu'une minorité des Membres élus locaux déclare ne pouvoir accepter le principe de l'application obligatoire des mesures envisagées, principe qui leur paraît contraire à l'autonomie communale.

C H A P I T R E I I

LA RENOVATION DES FINANCES LOCALES

=====

Les implications financières d'un regroupement des communes urbaines ne font qu'inciter un peu plus à la rénovation des finances locales et à une profonde transformation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

A/- L'adaptation de la fiscalité locale.

Le produit de la fiscalité directe locale s'est accru ces dernières années plus vite que celui de la fiscalité de l'Etat et que le montant des dépenses d'équipement communales. Dans onze métropoles d'équilibre ou villes assimilées (sur 16), le nombre des centimes a augmenté de plus de 15% par an, en moyenne, de 1965 à 1969.

Par ailleurs, les disparités de ressources entre des villes ayant des fonctions semblables et entre catégories de communes urbaines (villes centres et communes de banlieue) se sont creusées pendant la même période.

Pour remédier à cette situation qui pourrait s'aggraver en l'état actuel de la législation au cours du VIème Plan, en raison de la poursuite indispensable de l'effort d'équipement collectif et de l'accroissement inévitable de certaines dépenses courantes, les villes devront être dotées de ressources fiscales au moins aussi évolutives que celles de l'Etat.

Cet effort devrait porter dans trois directions :

1°/- La modernisation de la fiscalité directe existante.

En toute hypothèse, les municipalités devront conserver la maîtrise du niveau de la pression fiscale directe sur les habitants de la commune. L'usage de cette faculté est en effet l'une des manifestations essentielles de l'autonomie locale car il constitue la traduction financière de la responsabilité des élus devant leurs électeurs.

La fiscalité locale proprement dite doit donc continuer de couvrir un pourcentage significatif des dépenses communales (plus de 25%).

Ceci ne veut pas dire que des améliorations au système actuel des centimes ne doivent pas être envisagées. Il apparaît ainsi possible de simplifier les calculs d'assiette de façon plus substantielle que dans le décret du 28 Novembre 1969.

D'autre part des aménagements de l'assiette portant notamment sur l'évaluation des terrains à bâtir, qu'ils soient construits ou non, sont souhaitables (cf. ci-dessous développement relatif à l'impôt foncier).

Enfin une plus grande personnalisation des impôts pesant sur les ménages doit être recherchée afin que le mode de répartition des charges communales soit plus proche de celui des charges de l'Etat que du système de la copropriété (millièmes). A la limite l'introduction d'une certaine progressivité des taux d'imposition pourrait être envisagée pour la contribution mobilière et les contributions foncières bâtie et non bâtie.

2°/- La péréquation des ressources communales.

Le sous-équipement d'une ville ou la mauvaise qualité des services rendus à la population trouve souvent sa principale explication dans l'insuffisance des ressources fiscales propres. Remédier à cet inconvénient doit être l'un des objectifs du VIème Plan. Ceci implique que soit atténuée la disparité des ressources fiscales communales, surtout au sein de chaque agglomération. Il faut toutefois reconnaître que pour diverses raisons les dépenses par habitant des villes augmentent avec leurs tailles, ce qui exclut tout système de redistribution "égalitaire" (tant par habitant).

Plusieurs formules de péréquation ont été mises en place et pourraient être utilisées plus systématiquement :

- . des procédés "financiers" plus ou moins étendus, tels que le Fonds d'égalisation des charges dans la région parisienne (F.E.C.),
- . le système du versement représentatif de la taxe sur les salaires (notamment le Fonds d'action sociale) qui a pour objet de réduire progressivement les disparités qu'avait créées le régime de la taxe locale.

En outre, les diverses formules de regroupement communal, notamment les communautés urbaines, ont un effet de péréquation non négligeable.

Mais l'essentiel des disparités d'origine fiscale tient actuellement à la répartition des bases d'imposition de la patente, notamment de la patente industrielle.

L'action, dans ce domaine, devrait porter sur trois points :

- le calcul des bases d'imposition de la patente qui devrait mieux correspondre aux conditions actuelles (évaluation des outillages notamment);
- l'étude du domaine de la péréquation en fonction des statistiques disponibles (totalité de la patente, tableaux B et C, tableau C uniquement);
- le niveau de péréquation (agglomération, département, Nation) qui devra être déterminé, en tenant compte du souci d'égaliser les services rendus par les collectivités à leurs habitants, de limiter les effets de distorsion aux limites de la zone où la péréquation est effectuée, et de renforcer l'autonomie locale - ce qui tendrait à privilégier le niveau de l'agglomération en voie de regroupement.

3°/- L'accroissement des ressources des villes.

L'adéquation des ressources des villes à leurs besoins ne pourra être obtenue uniquement par la rénovation de la fiscalité directe actuelle : l'accroissement de ces ressources sur une base purement locale risque de contrarier l'effort de péréquation souhaité plus haut.

Par ailleurs, si les ressources supplémentaires devaient être attribuées à l'échelon national d'après un critère simple et unique pour l'ensemble des communes, l'objectif d'autonomie et de responsabilité financière pourrait être compromis. Un juste équilibre, difficile à trouver, devra cependant être recherché de façon expérimentale.

C'est pourquoi les mesures en faveur de l'accroissement des ressources locales pourraient être les suivantes :

- l'introduction de la notion de "progressivité" dans les impôts communaux actuels,
- l'institution de centimes ou d'une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à la T.V.A., dont il convient de noter cependant la difficulté de définir l'assiette,
- l'affectation à un Fonds national d'un pourcentage des impôts d'Etat les plus évolutifs (1) (T.V.A., I.R.P.P., droits sur les carburants), calculé de telle sorte qu'il ramène le taux de progression de la fiscalité directe au voisinage de celui des dépenses locales.

(1) La plupart des pays européens ont créé récemment de tels Fonds (Belgique, Autriche, Espagne) ou bénéficient d'un système équivalent (Grande-Bretagne).

Ce Fonds devrait être réparti en fonction d'une formule ne défavorisant pas les grandes villes (1) (2).

La majorité des Membres de la Commission a marqué sa préférence pour cette dernière solution.

Enfin le recours à un impôt foncier pourrait être envisagé.

Du seul point de vue fiscal, il est généralement admis que les terrains urbains non bâtis sont très largement sous-imposés. C'est pourquoi des propositions ont été faites par le Ministère de l'Intérieur pour remédier à cette disparité dans le cadre de la contribution du foncier non bâti, l'assiette de l'imposition étant déterminée à partir de la valeur vénale des terrains. Ces propositions constituent un minimum.

Mais il convient d'indiquer ici qu'à côté de cet objectif fiscal, tout compte fait assez modeste, la Commission propose un objectif de régulation des marchés fonciers dont un des instruments privilégiés serait l'existence d'un impôt foncier assis sur la valeur vénale déclarée par le propriétaire. Si, du point de vue fiscal, il était finalement décidé de se limiter à une adaptation du système actuel, il serait essentiel que la technique déclarative s'y trouve introduite.

B/- La modification des rapports financiers entre l'Etat
et les Collectivités Locales.

Les rapports financiers entre l'Etat et les Collectivités Locales sont gouvernés actuellement par les principes suivants, dont l'application conduit à limiter la responsabilité réelle des élus locaux.

- . Caractère ponctuel des décisions de réalisation d'investissements, prises souvent par la seule commune et la seule administration intéressées.
- . Absence de prise en compte de la cohérence territoriale des différents projets d'équipements des collectivités locales.
- . Tutelle technique et financière très étroite des projets des collectivités locales.
- . Régime des subventions de l'Etat complexe (40 taux, suivant le type d'équipement), sans liens ni avec les objectifs du Plan, ni le plus généralement avec la situation financière de la collectivité bénéficiaire.

(1) En Hollande, où les ressources des communes proviennent pour 30% du budget de l'Etat, la plupart des grandes villes sont en déficit car la formule de répartition ne tient pas compte d'un "coefficient d'urbanisation" satisfaisant.

(2) Pour ramener le taux de progression de la fiscalité locale directe de 15 à 10% en 1970, il faudrait affecter 600 Millions de francs au Fonds.

Afin d'améliorer les méthodes de planification et de programmation au niveau local pour ce qui touche, tant à la préparation des programmes d'équipement à moyen terme qu'à leur réalisation avec l'aide de l'Etat, il paraît nécessaire tout à la fois de prévoir la conclusion de contrats de plan entre l'Etat et les collectivités locales et la simplification pouvant aller jusqu'à une certaine globalisation des subventions de l'Etat et des prêts des Caisses Publiques.

1°/- La conclusion de contrats de Plan.

S'appuyant sur les programmes de modernisation et d'équipement, dont la préparation dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants a fait l'objet d'une circulaire du Commissaire Général du Plan en date du 20 Février 1969, et dont la qualité devrait être très substantiellement supérieure à celle des P.M.E. du Vème Plan, des contrats de Plan pourraient être conclus entre l'Etat et certaines agglomérations de plus de 50.000 habitants.

Cette procédure serait réservée aux agglomérations regroupées, c'est à dire à celles qui peuvent être valablement représentées par un syndicat intercommunal, un district urbain, une communauté urbaine, regroupant la presque totalité des communes qui les composent, ainsi qu'aux agglomérations mono-communales.

Le contrat de Plan définirait, pour la durée du VIème Plan, les objectifs du développement à long et à moyen terme de l'agglomération; ainsi que le programme des équipements publics relevant de la maîtrise d'ouvrage, tant de l'Etat que des Collectivités Locales intéressées, qui y correspondent.

L'Etat s'engagerait, suivant un échéancier, à réaliser les équipements qui relèvent de sa compétence (autoroutes urbaines, centres universitaires, etc...). Il garantirait par ailleurs un volume d'aide déterminé à l'agglomération pendant la durée du Plan, pour les équipements dont celle-ci détient la maîtrise d'ouvrage.

L'agglomération, c'est à dire l'ensemble des Collectivités Locales qui la composent, prendrait de son côté l'engagement de réaliser le programme d'équipement figurant au contrat, suivant un échéancier donné. Ceci implique que les Collectivités Locales mettent en oeuvre une politique de gestion financière qui, compte tenu de la pression fiscale jugée acceptable par les deux parties au contrat, permette de dégager des ressources d'autofinancement nécessaires.

Compte tenu des impératifs de la politique économique conjoncturelle, eu égard aux changements qui pourraient intervenir dans l'Administration municipale, l'engagement devrait être révisable, par exemple, après trois ans d'exécution. Pour ce faire, dans le courant de l'année charnière du Plan, les deux parties se réuniraient pour examiner les conditions de réalisation du contrat et pour envisager d'éventuelles modifications.

Enfin, le contrat initial comporterait deux parties : une partie ferme, relative aux équipements que l'Etat et les Collectivités Locales s'engageraient à réaliser ou à financer, et une partie optionnelle, négociée annuellement en fonction de l'évolution de la situation économique et financière de chacune des deux parties.

Un tel système aurait de nombreux avantages. En effet il permettrait tout à la fois d'associer plus étroitement les Collectivités Locales à la préparation du Plan et d'assurer une meilleure exécution de celui-ci par la prise en compte tant du degré de préparation des opérations que de leur cohérence spatiale.

Le contrat de Plan serait également un instrument efficace de décentralisation et d'allègement de la tutelle qui pèse sur les collectivités locales, en permettant le remplacement a priori par un contrôle a posteriori portant sur la réalisation des objectifs fixés en commun.

2°/- La globalisation des subventions et des prêts.

La signature de contrats de Plan entre l'Etat et un certain nombre d'agglomérations ne saurait être considérée comme un fin en soi. Elle doit être étroitement associée à une réforme du système des subventions de l'Etat et des prêts des caisses publiques aux collectivités locales, ayant pour objectif une certaine globalisation de ceux-ci. En effet, le maintien du système actuel de subventions ponctuelles à taux variable, décidées au coup par coup, n'est plus possible, dès lors que l'Etat et les Collectivités Locales prennent des engagements pluri annuels; sauf à enlever toute portée pratique à ces derniers.

A/- Les modifications au régime actuel des subventions seraient liées à une nouvelle répartition des équipements en quatre nouvelles catégories, telles que les procédures de régionalisation du Plan vont les définir :

- Catégorie I : Equipements tendant à la réalisation d'objectifs nationaux
- Catégorie II : Equipements tendant à la réalisation d'objectifs mixtes, nationaux et régionaux,
- Catégorie III : Equipements tendant à la réalisation d'objectifs locaux, dans des secteurs où l'Etat continue à définir de grands principes (ex. enseignement primaire et scolarité obligatoire),
- Catégorie IV : Equipements tendant à la réalisation d'objectifs purement locaux.

Dans ce cadre nouveau, l'Etat prendrait en principe la charge des investissements de première catégorie, mais ne subventionnerait plus les équipements de catégorie IV.

Les subventions correspondant aux catégories III et IV seraient globalisées, par sous-secteurs (une vingtaine), avec maintien de subventions spécifiques lorsqu'il s'agit d'opérations uniques dans l'agglomération, pendant la durée d'un Plan (station d'épuration des eaux, usine d'incinération des ordures ménagères).

Enfin une subvention globale aux collectivités locales, calculée en fonction de leurs dépenses d'équipement et de leur potentiel fiscal, pourrait être créée : les crédits nécessaires au versement de cette subvention globale, seraient issus du regroupement, dans un seul chapitre budgétaire, de toutes les subventions spécifiques supprimées.

Pour les agglomérations qui concluraient des contrats de Plan l'on pourrait envisager une globalisation plus poussée, par exemple au niveau des concours apportés pendant la durée du Plan, par un Ministère (exemple : Education Nationale).

Ce système aurait l'avantage d'assouplir le régime de subventions, en supprimant le contrôle a priori de chaque décision de réalisation d'équipement public, tout en permettant de respecter les objectifs du Plan National lorsque ceux-ci sont explicités.

La suppression du contrôle a priori, lors de l'octroi d'une subvention, entraînant parallèlement la suppression du contrôle technique, serait compensée par un contrôle a posteriori sur les résultats. Ceci suppose la mise à l'étude, dès à présent, d'un système d'indicateurs de résultats permettant de juger de la réalisation du contrat du Plan.

Parallèlement à cette globalisation des subventions, les prêts des caisses publiques seraient eux-mêmes globalisés et négociés par la commune ou l'agglomération avec les organismes prêteurs. Leur octroi ne serait plus lié à celui d'une subvention. Il convient de noter, sur ce dernier point, que la globalisation des prêt peut être entreprise, sans globalisation des subventions et sans conclusion d'un contrat de Plan.

Les contrats de Plan, la globalisation des subventions et celle des prêts traduiraient ainsi la volonté d'instaurer une concertation, un dialogue entre l'Etat et les collectivités locales reconnues comme pleinement responsables.

C H A P I T R E I I I

L'AMELIORATION DES MOYENS ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES DES COLLECTIVITES
 =====
 LOCALES URBAINES.
 =====

Les pratiques de la tutelle administrative des collectivités locales et des divers contrôles techniques et financiers des projets des collectivités locales sont pour beaucoup dans la faiblesse actuelle des moyens administratifs dont elles disposent. Il est nécessaire de marquer avec force que des institutions locales urbaines rénovées exigent une administration locale rénovée et que l'amélioration de leur gestion et, donc, l'accroissement de leur efficacité, supposent préalablement un renforcement de ces moyens.

Chaque agglomération, chaque ville importante devrait, dans cette perspective, disposer d'un personnel dont l'importance et le niveau de compétence et d'organisation rendent injustifiées les pratiques du contrôle de détail : pour cela sa capacité de résoudre les problèmes de gestion et d'équipement de l'agglomération doit apparaître manifeste et lui permettre de dialoguer sur un pied d'égalité avec les Administrations de l'Etat (ou d'une éventuelle Région).

A/- Les objectifs que l'on peut se proposer d'atteindre sont essentiellement :

a) le développement et la transformation progressive des moyens administratifs et techniques des collectivités locales appelées à se regrouper en agglomérations, dans le but de permettre à ce niveau une réelle maîtrise des responsabilités locales, tant pour la préparation des décisions des élus et leur mise en oeuvre que pour la gestion et la réalisation des équipements : ce développement doit porter sur la quantité (si les frais de fonctionnement de nos collectivités locales apparaissent si faibles, c'est pour une bonne part parce que les prestations fournies sont, elles aussi, assez faibles) et sur la qualification (niveaux et diversité).

Ces moyens renforcés doivent évidemment être mis en oeuvre avec efficacité, ce qui implique l'introduction des méthodes modernes de gestion et l'appel aux moyens de l'informatique.

b) Corrélativement les moyens administratifs et techniques de l'Etat, et en particulier ceux qui sont implantés au niveau local, doivent être réorientés en vue de :

- de la réduction de leurs missions de tutelle et de contrôle,
- du développement de leur rôle d'assistance technique aux collectivités locales, là où des considérations de seuils de dimensions ou de spécialités étroites ne permettent pas à celles-ci de disposer directement de moyens propres,
- du développement des transferts réciproques d'agents entre Fonction Publique d'Etat et fonction publique locale, pour réduire les inévitables tensions et les risques de blocage de l'évolution souhaitée que les particularismes trop affirmés secrètent nécessairement.

c) On peut également se demander si la décentralisation postulée, qui doit privilégier les actions de synthèse à un niveau local, au détriment des actions sectorielles au niveau national, n'implique pas de profondes transformations des structures nationales de l'Administration de l'Etat.

B/- Pour le VIème Plan, les principales orientations proposées porteraient sur :

a) l'amélioration des conditions de recrutement, de rémunération et de déroulement de la carrière des agents communaux : dans ce cadre, le problème de la formation initiale ou permanente de ces personnels devrait être étudié attentivement. Sur ce point, le souci de réduire les particularismes pourrait conduire à organiser en commun, avec l'Etat, la formation des agents de spécialités analogues et d'assurer une certaine mobilité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale.

b) l'assouplissement des règles de l'organisation administrative communale : une telle action devrait être complétée par la prise de mesures concrètes d'incitation à l'expérimentation et de diffusion des méthodes déjà expérimentées, pour permettre un développement rapide des méthodes modernes de préparation des décisions (rationalisation des choix budgétaires) et de gestion. Celles-ci devraient être appliquées en priorité à la programmation et à l'établissement des budgets, puis être étendues à l'ensemble des tâches administratives en faisant un large appel aux moyens de l'informatique.

De même les ressources scientifiques et techniques modernes devraient être mobilisées dans les domaines qui les requièrent (circulation et transport, urbanisme).

c) la clarification des bases de l'assistance technique que l'Etat peut fournir aux collectivités locales dans divers domaines, finances, équipements publics, études d'urbanisme, études de circulation, etc..., clarification comportant une nette distinction entre les tâches relevant de la tutelle et celles relevant de l'assistance, et des modalités telles que les responsabilités locales s'exercent sans ambiguïté. Cette mesure pourrait assez souvent comporter la mise à disposition permanente des collectivités d'agents spécialisés de l'Etat, individuellement ou en groupes, dans des conditions à préciser.

d) Les procédures de contrôle administratif, financier et technique devraient, de façon générale, être allégées. En particulier, la poursuite de l'effort de déconcentration entrepris par l'Etat peut créer des conditions plus favorables à un tel allègement de la tutelle.

Mais c'est dans le cadre des procédures envisagées de contractualisation des programmes d'équipement et de globalisation des aides de l'Etat que cet effort pourrait être le plus significatif: avant l'établissement du contrat, la discussion ne devrait porter que sur le contenu des programmes et non sur le détail des projets; l'exécution du contrat, du moins dans sa partie relative à la mise en oeuvre des subventions de l'Etat et des emprunts, devrait être aussi automatique que possible, l'essentiel des contrôles s'effectuant a posteriori.

e) Les mesures de déconcentration évoquées ci-dessus, de même que l'objectif général de décentralisation, peuvent conduire à aménager les attributions ou compétences actuelles des diverses administrations centrales, spécialement concernées par l'équipement des collectivités locales (par exemple en matière de voirie, de transports, d'urbanisme), et à faire évoluer certaines modalités budgétaires (éventualité d'une ligne budgétaire unique pour l'équipement des zones d'aménagement concerté);

Il en irait de même si devenait effective la création dans chaque agglomération d'une autorité unique (création proposée par ailleurs au Titre IV) responsable, sous le contrôle des collectivités locales intéressées, de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique coordonnée des transports.

C H A P I T R E IV

LES MOYENS DE LA PLANIFICATION URBAINE.
=====

L'existence de moyens propres à assurer la planification du développement urbain est une condition préalable essentielle à la réelle maîtrise de ce puissant phénomène qui, livré à ses seules forces internes, peut conduire à des conditions de vie inacceptables et produire des effets néfastes, irréversibles ou très difficiles à juguler lorsqu'ils deviennent perceptibles. Ces moyens sont en tout cas indispensables pour :

- a) une claire définition des objectifs d'aménagement et de développement de l'agglomération et pour l'organisation des choix qui doivent permettre de les atteindre;
- b) l'application et la réalisation du Plan National qui exige l'établissement de cohérences géographiques et qui s'enrichit d'objectifs proprement locaux;
- c) une action appropriée sur le cadre de vie, qui dépend dans une large mesure de la prise en compte des interactions entre les différents équipements et qui ne peut être conduite que par des responsables à l'écoute des aspirations de la population;
- d) une concertation efficace entre les principaux agents du développement urbain et une participation accrue et enrichie des usagers.

I - CONTENU ET MOYENS DE LA PLANIFICATION URBAINE.

Le contenu très large de la planification urbaine suppose la mise en oeuvre de moyens importants, mais en fait, sans commune mesure avec le coût des investissements urbains.

A/- Le contenu scientifique et technique de la planification urbaine.

Le contenu scientifique et technique de la planification urbaine est très vaste. Il comprend en effet tous les éléments suivants :

1. L'information, qui constitue la base de toute planification rationnelle : elle doit s'appliquer à tous les aspects de la vie urbaine et de l'économie, doit être recueillie, stockée, mise à jour, traitée dans les meilleures conditions d'objectivité et d'accessibilité à tous.

A côté des formes déjà connues, on doit envisager de développer les formes nouvelles, telles que les Observatoires économiques régionaux et les projets de Banques de Données urbaines.

2. les études et les techniques de la planification urbaine, qui font appel à des disciplines scientifiques et techniques diverses et s'appuient sur des méthodes et des modes d'expression scientifiques. Il faut dire ici que l'un des buts de la recherche urbaine est précisément de mettre à la disposition des praticiens de la planification des bases scientifiques vérifiées et des méthodes adaptées. Ces études se situent à l'amont de l'ensemble des documents d'urbanisme (schéma directeur, plans d'occupation des sols, programmes) et servent de base aux principales décisions non planifiées (implantations d'activités, initiatives de création de Z.A.C.).
3. Les techniques de la programmation, qui portent à la fois sur la préparation rationnelle des décisions (R.C.B.) et sur l'établissement des programmes. Cette activité de programmation doit être fortement intégrée en aval avec les décisions opérationnelles, afin de permettre l'ajustement permanent des programmes et donc d'améliorer la qualité de la prévision et de la programmation.
4. Les techniques de la concertation et de la participation à propos du contenu de la planification urbaine : ces techniques qui sont en fin de compte très proches de celles utilisées en matière d'études, peuvent se développer à partir des moyens d'expression graphique, des méthodes pédagogiques audiovisuelles, des procédés du travail en groupe, etc... et aboutir à diverses formules (conférences, films, expositions permanentes ou itinérantes, etc...).

On voit donc que la chaîne logique des activités d'information (observation et prévision), de planification (choix d'objectifs à long et moyen terme), de programmation, est continue avec celle de mise en oeuvre des opérations et de contrôle des résultats. Cette continuité doit être assurée aussi bien au niveau des décisions qu'à celui des études qui les préparent.

B/- Les moyens de la planification urbaine.

Les moyens à mettre en oeuvre sont importants mais il faut les mettre en regard du coût des investissements urbains.

Quant aux moyens financiers consacrés à la planification urbaine dans ces dernières années, l'expérience de quelques agglomérations, de même que l'exemple de l'étranger, montrent assez que nous sommes loin d'avoir atteint un niveau satisfaisant. C'est qu'en fait il s'agit d'organiser la mise en oeuvre d'investissements d'une grande ampleur : en 1969, la formation brute de capital fixe, augmentée des acquisitions de terrains des seules infrastructures urbaines est de 10 milliards de francs; les autres équipements publics localisés dans les villes représentent une somme sensiblement équivalente

et les logements réalisés ont coûté plus de 40 milliards de francs.

La planification urbaine détermine donc actuellement les conditions générales de réalisation de près de 60 Milliards de francs d'investissements publics ou privés. Or si l'on ajoute aux 50 Millions de francs environ de crédits prévus au Budget les quelque 20 Millions de francs mis en oeuvre par les collectivités locales, on arrive tout juste à faire fonctionner quelques organismes de planification urbaine, dont pratiquement aucun n'est à l'échelle des problèmes posés :

c'est à peu près au niveau de 0,5 % des investissements annuels que devrait se situer le coût de fonctionnement des moyens de la planification urbaine, c'est à dire 4 à 5 fois plus qu'actuellement. L'atteinte d'un tel niveau pourrait valablement être considérée comme un objectif du VIème Plan.

Quant à la forme des moyens à mettre en oeuvre, ils doivent être pour une bonne part des moyens permanents rassemblant des spécialistes compétents dans diverses disciplines (droit, économie, sociologie, techniques diverses de l'ingénieur, architecture, urbanisme, aménagement paysager, méthodes modernes de gestion, informatique). La permanence de ces équipes, outre le minimum de sécurité d'emploi qui en résulte, est en effet un moyen privilégié du renforcement des capacités locales.

Un très large appel peut être fait aux compétences scientifiques locales, spécialement universitaires, car en plus d'un enrichissement du contenu des études, on obtient ainsi une forme active de la participation. Enfin, il va de soi que de nombreuses études, qui relèvent de spécialistes rares ou de méthodes particulièrement élaborées, ne peuvent être effectuées localement et qu'il convient alors de faire appel aux organismes et bureaux d'études spécialisés.

Il faut remarquer que ces moyens exercent une fonction par nature permanente et qu'à ce titre ils relèvent davantage des budgets de fonctionnement que des budgets d'investissement.

II -L'ORGANISATION DE LA PLANIFICATION URBAINE

Quels que soient les organismes de planification urbaine amenés à travailler dans le cadre d'une agglomération, un principe capital doit gouverner leur action : son contrôle par les Collectivités Locales.

A/- Un principe : le contrôle des collectivités locales.

Le contrôle des collectivités locales dans la mise en oeuvre des moyens de la planification urbaine doit être largement développé et devenir prédominant. L'Etat, l'éventuelle Région, et le Département, sont certes concernés par la planification au niveau de l'agglomération qui, par son rayonnement et certains de ses équipements concerne les collectivités des niveaux supérieurs. Ils doivent donc participer aux moyens mis en place.

Mais il est nécessaire que, dans la pratique de cette planification urbaine d'agglomération, les autorités responsables de celle-ci jouent un rôle déterminant aussi bien dans le financement des moyens mis en oeuvre que dans l'établissement des programmes d'études, dans leur orientation et dans leur sanction.

Lorsque l'impossibilité de constituer au niveau de l'agglomération un organisme de planification urbaine suffisamment développé conduirait à faire appel à un organisme à compétence plus vaste (plusieurs agglomérations, département, aire urbaine régionale) les mêmes principes devront être appliqués pour les travaux propres à chaque agglomération.

B/- Les organismes de planification urbaine.

1/ Les Agences d'Urbanismes d'Agglomération : aux agglomérations regroupées ou en cours de regroupement doivent normalement correspondre les Agences d'Urbanisme prévues par la Loi d'Orientation Foncière. L'aire d'étude de l'Agence est celle de la planification de développement à long terme. Aussi au Conseil d'Administration d'un tel Organisme devrait-on trouver :

- . les représentants de l'agglomération (normalement en majorité)
- . des représentants des communes périphériques couvertes par l'aire d'étude
- . des représentants du département (et de l'éventuelle région)
- . des représentants de l'Etat.

Chacune de ces collectivités serait appelée à participer au financement. Dans un souci de concertation pourraient être appelés à participer, à titre consultatif, des représentants des principaux secteurs économiques, des usagers, ainsi que des personnalités compétentes.

Pour donner à ces agences un personnel de qualité il conviendra vraisemblablement de recourir à des méthodes de recrutement ou de rémunérations spécifiques.

2/- Lorsque la constitution d'une Agence d'Urbanisme n'apparaîtrait pas possible, ce qui peut être le cas des agglomérations moins importantes, les organismes existants, et spécialement les groupes d'Etudes et de Programmation qui, au sein des Directions départementales de l'Equipement, sont appelés à effectuer les travaux de planification urbaine, pourraient en tenir lieu dans les conditions suivantes :

- au niveau départemental, ou à celui d'un ensemble d'agglomération, ils seraient érigés en Agences d'Urbanisme, associant les différentes collectivités au prorata des tâches qu'ils effectuent pour leur compte,

- pour chaque agglomération le rôle des responsables locaux dans la définition des programmes, l'orientation des études et leur sanction, serait identique à celui qu'ils auraient dans une Agence d'Urbanisme propre,
- les fonctionnaires municipaux compétents seraient appelés à participer aux études relatives à la collectivité dont ils relèvent.

3/- Les organismes d'études du niveau régional (missions d'études, O.R.E.A.M., O.R.E.A.V., etc...) qui sont chargés du niveau supérieur de l'organisation urbaine, doivent faire participer à leurs travaux les Agences d'Urbanisme d'Agglomération ou les organismes qui en tiennent lieu, en même temps que doivent participer aux instances de direction desdits organismes les représentants élus des agglomérations.

4/- Les Ateliers Municipaux d'Urbanisme existants peuvent, dans certains cas, s'élargir aux dimensions d'une Agence d'Urbanisme dont ils auraient alors à prendre le statut. Mais la présence d'une Agence d'Urbanisme dans une grande agglomération est parfaitement compatible avec un Atelier d'Urbanisme au niveau de l'entité d'agglomération, qui s'orienterait principalement vers l'établissement des documents d'urbanisme de détail (plans d'occupation des sols) et vers l'urbanisme opérationnel, permettant ainsi un certain allègement des tâches de l'Agence et une maîtrise plus précise des responsabilités de réalisation au niveau adéquat.

5/- Dans chaque agglomération doivent être mis en place et développés des Bureaux de Programmation chargés de coordonner les études préparatoires à l'établissement des programmes (financières, techniques, et d'urbanisme), de proposer ceux-ci et d'en assurer le contrôle d'exécution (en termes physiques et financiers). Ces bureaux devraient également être chargés d'introduire les méthodes modernes de gestion et de préparation rationnelle des choix.

TITRE IV



LES ELEMENTS

D'UNE POLITIQUE URBAINE



C H A P I T R E I

LA POLITIQUE FONCIERE ET L'URBANISATION

A - LA POLITIQUE FONCIERE.

I - POSITION DU PROBLEME

Sans pouvoir, dans le cadre de ce rapport et dans l'état actuel de nos connaissances, présenter une synthèse sur l'état actuel du marché foncier et sur ses principales modalités de fonctionnement, il semble utile de rappeler certaines données de base sur les sommes mises en oeuvre et sur les mécanismes actuels de formation de prix, avant de préciser les choix des méthodes et du cadre d'intervention retenu.

1/- INDICATION SUR LES IMPACTS DU MARCHE FONCIER.

a) Importance globale.

Tout d'abord quelques chiffres. Il n'a pas été possible de mettre au point de véritables "comptes du marché foncier". Néanmoins on possède quelques ordres de grandeur schématisés dans ce tableau.

En milliards de francs

	1962		1965		1968	
	achats de terrains	ventes	achats de terrains	ventes	achats de terrains	ventes
Collectivités publiques ⁽¹⁾ + organismes semi-publics.....	0,90	0,25	1,5	0,8	2,4	1,7
Personnes privées (2)	2,2		3,7		3,9	

(1) renseignements fournis par la Direction de la Comptabilité Publique.

(2) d'après le fichier des terrains à bâtir on peut estimer que, dans la plupart des cas, les personnes publiques sont dispensées des droits d'enregistrement.

Les chiffres figurant dans ce dableau ne doivent être utilisés qu'avec précaution, car les double-comptes possibles, notamment entre organismes semi-publics et collectivités publiques, n'ont pas été éliminés. De plus certains ont parfois intérêt à acheter sous le régime de la T.V.A.

Mais si l'exactitude des chiffres ne peut être garantie, les tendances indiquées sont relativement nettes :

- les achats des collectivités publiques oscillent entre 40% et 60% des achats de "terrain à bâtir" au sens fiscal de ce terme;
- les ventes de terrains par les organismes publics ou semi-publics ont atteint en 1968 près de 45% des achats de "terrain à bâtir" alors qu'elles ne représentaient que 10% en 1962.

b) Incidence sur le prix des logements.

L'évolution de l'augmentation du coût du terrain et de la charge foncière peut être résumée par le tableau suivant, dans lequel :

- le prix du terrain correspond aux prix des acquisitions + frais annexes + participations;
- la charge foncière globale correspond au prix du terrain mis en état et aménagé (prix des réseaux et des branchements exclu).

Il faut se garder de donner une valeur trop absolue à ces chiffres car, pour des raisons diverses, les renseignements de base sont des valeurs extrêmement variables (en F. par logement).

Secteur de financement	Terrain			Charge foncière		
	1962	1965	1967	1962	1965	1967
H.L.M. location.....	3.200	3.760	4.340	4.870	7.320	7.750
H.L.M. accession.....	4.480	4.440	5.930	7.790	8.890	11.300
Primes avec prêts.....	3.400	4.040	4.900	8.350	10.230	10.800
Primes sans prêts.....	4.500	5.120	5.980	7.840	12.300	14.800
Logements non aidés....	4.500	5.120	5.930	9.060	11.060	15.160
Tous secteurs confondus	3.800	4.530	5.190	7.025	10.120	11.480

Les définitions de la charge foncière, variables d'une étude à une autre, rendent particulièrement délicates les comparaisons entre sources statistiques différentes. On peut toutefois avancer quelques constatations.

La charge foncière a cru légèrement plus vite que le prix des terrains, ce qui traduit une augmentation relative de la part du coût des équipements dans la charge foncière globale.

Le rythme d'augmentation des prix, rapide de 1962 à 1965, a fléchi de 1965 à 1968. Il semble que de 1965 à 1968 la part de la charge foncière dans le prix global de la construction est restée à peu près stable : selon les diverses sources auxquelles on a pu recourir, on enregistre des mouvements en sens variable. On peut néanmoins avancer avec prudence les quelques éléments suivants :

- o La part charge foncière a légèrement diminué en valeur relative pour les H.L.M., la stabilité des charges foncières en Z.U.P. compensant une augmentation hors de celles-ci.

En Province, pour le secteur Crédit Foncier et le secteur non aidé, la part des charges foncières reste voisine de 17%.

- o Par contre, en Région Parisienne, cette part augmente en moyenne de trois points et varie actuellement, selon l'implantation et le mode de financement, entre 27 et 36% du prix final global.

c) Incidence sur l'urbanisation.

Les données quantitatives ne doivent pas faire oublier que le problème foncier est en grande partie de nature qualitative. Il ne s'agit pas seulement de disposer de terrain pour implanter des équipements publics et des logements : il faut que les réalités urbaines qui en résultent constituent un milieu dans lequel les hommes puissent vivre et s'épanouir dans les meilleures conditions.

Les logements et les activités doivent pouvoir être implantés dans les zones que des décisions politiques, appuyées sur des études d'urbanisme, ont déclarées aptes à être urbanisées. Il faut pouvoir protéger certains sites et certaines zones. L'existence de divers types de financement des logements ne doit pas entraîner des ségrégations sociales trop fortes.

De tout temps la Puissance Publique s'est attachée à disposer des terrains indispensables à l'implantation des équipements publics. Face à l'extraordinaire augmentation des prix enregistrée de 1954 à 1965, la Commission de l'Équipement Urbain du Vème Plan s'est attachée, avant tout, à définir des méthodes permettant de casser la hausse des prix et d'accroître le volume des terrains disponibles pour l'urbanisation. Dans la mesure où la situation semble un peu moins préoccupante à cet égard, la Commission des Villes s'attachera particulièrement à ce que l'urbanisation s'effectue conformément aux choix effectués, dans l'intérêt de tous, et non selon les caractéristiques largement aléatoires du marché foncier.

2/- LA FORMATION DES PRIX FONCIERS.

La recherche de solution aux problèmes fonciers ne peut se faire sans référence à un cadre préétabli. Sans vouloir faire ici un exposé complet sur le fonctionnement du marché foncier, il a semblé nécessaire de rappeler certaines données de base concernant la formation des prix fonciers.

Ces prix résultant d'achats et de ventes on a coutume de parler du "marché foncier". Nous emploierons par la suite cette expression courante, bien que l'on soit ici fort éloigné d'un "marché" au sens que la théorie économique donne habituellement à ce mot.

A/ - CARACTERISTIQUES du MARCHE FONCIER :

a) Le marché foncier est composé de marchés intermédiaires.

Tout d'abord, et c'est un point fondamental, il s'agit d'un marché portant sur un bien intermédiaire : sauf comportement purement affectif - et ce type de comportement est très largement répandu en France - posséder des biens fonciers n'est pas un fin en soi : le terrain n'est qu'un facteur de production, le produit final pouvant être des productions agricoles, des logements, des équipements publics, etc... La politique de prix de l'utilisateur du terrain dépend étroitement de l'importance du facteur "foncier" dans le produit final, l'acheteur étant d'autant plus disposé à payer un prix élevé que le coût du terrain ne constitue qu'une faible part du prix de revient global : le prix des terrains à usage purement agricole est fort éloigné du prix des terrains à bâtir. D'où ces trois constatations fondamentales :

- o Il y a plusieurs marchés fonciers - autant que d'utilisations distinctes du terrain,
- o Ce sont des marchés intermédiaires, dominés par le marché du produit final,
- o Ces marchés fonciers se dominent les uns les autres, car la catégorie d'utilisateurs qui peut payer les prix les plus élevés impose, par suite du mode de fixation des prix, son prix moyen d'achat à tous les terrains susceptibles de l'intéresser.

Ce dernier point a d'importantes conséquences :

- C'est ainsi, indépendamment des augmentations de prix dues à chaque catégorie particulière de produit final, que les "rentes d'anticipation", parfois dénommées "anticipations spéculatives", se propagent. L'évolution des prix fonciers

dans une agglomération se trouve caractérisée par la vitesse d'extension des différentes zones de prix (par exemple zone à 5 F le mètre carré minimum, zone à 20 F/m² minimum, zone à 50 F/m² minimum); zones correspondant principalement aux diverses catégories de logements (individuels, collectifs, etc...)

- De plus la catégorie "logement" ne correspond pas à un seul marché foncier : de par la réglementation des prix, il y a en gros dans chaque agglomération trois fourchettes de prix correspondant respectivement aux prix acceptables pour les H.L.M., pour les logements primés ou pour les logements non aidés. En conséquence, on risque d'assister, sauf réglementation particulière, à une ségrégation sociale, les logements non aidés s'implantant au centre, les primés dans les zones voisines et les H.L.M. en périphérie.

Les différents marchés fonciers ont donc des caractéristiques assez particulières, qu'il convient de relever brièvement :

b) Description de quelques marchés particuliers :

. Le marché de base est bien entendu le marché des terrains agricoles. Il est naturellement dominé par tous les autres. En conséquence, tous les terrains agricoles susceptibles d'être urbanisés atteignent des valeurs sans commune mesure avec leur valeur purement agricole. C'est cette différence que l'on appelle rente d'anticipation, qui est particulièrement marquée pour trois catégories différentes de terrains :

- les terrains péri-urbains, situés aux franges des zones actuellement urbanisées,
- les terrains ruraux qui, de par leur voisinage immédiat d'une route ou d'une canalisation, peuvent servir à la constitution de lotissements,
- les grandes parcelles - au-delà par exemple d'une vingtaine d'hectares - situées dans les zones ouvertes à l'urbanisation par les schémas directeurs, et que l'on peut raccorder aux infrastructures de base de l'agglomération.

. Le marché des terrains à bâtir. Le comportement des acheteurs, tel qu'il ressort de nombreuses études, paraît net : les constructeurs de logements procèdent à un compte à rebours. Partant du prix de vente escompté du logement, et évaluant les différents éléments du prix de revient : coût de viabilisation et de mise en état des sols, coût de construction, frais financiers et marge bénéficiaire, ils en déduisent le prix qu'ils peuvent consacrer à l'achat. Il en résulte plusieurs conséquences importantes :

- l'action par l'intermédiaire du prix final est fondamentale. Ce point sera développé ultérieurement.
- Il s'agit donc d'un marché du "droit à construire". Autrement dit, le premier effet d'une autorisation d'augmentation de la densité, sauf correctif d'ordre fiscal - redevance de surdensité-, ou contractuel - participation dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté - est d'augmenter quasi-proportionnellement le prix du m² au sol. Ce n'est que par l'intermédiaire d'une augmentation de l'offre que l'augmentation des densités autorisées peut contribuer à faire baisser le prix du "droit à construire". Et les conditions de confrontation actuelles de l'offre et de la demande - l'élasticité du prix final par rapport à une augmentation de l'offre étant certainement inférieure à 1 - permettent de penser qu'en définitive le prix du m² au sol augmentera.

. Le marché pour équipement public.

C'est encore moins un marché au sens habituel du terme. On peut cependant faire quelques remarques :

- C'est, contrairement au marché du terrain à bâtir, un marché du m² au sol.
- Les acheteurs publics sont le plus souvent captifs quant aux lieux; cela tient aux contraintes de site, aux caractéristiques des ouvrages tels que : continuité d'une autoroute, ou nécessité de construire certains des équipements à proximité des logements.
- Quant aux prix : ils ne peuvent acheter à l'amiable qu'en payant les prix pratiqués par la catégorie d'acheteurs habituels (par exemple dans la zone périurbaine, prix d'achat des lotisseurs habituels). Les lois d'expropriation qui ont voulu contrevenir à ce principe n'ont, en règle générale, abouti qu'à des échecs, des difficultés d'application, ou à la résistance des propriétaires.

De plus, les collectivités publiques qui doivent intervenir sont victimes de leurs interventions : les travaux effectués ou projetés dans les documents qu'elles publient font monter les prix des terrains que ces mêmes collectivités devaient acheter. Selon une formule désormais classique les collectivités publiques payent ainsi deux fois le coût de leurs équipements.

Il ne reste donc aux différentes collectivités publiques qu'un degré de liberté : le moment de l'achat. C'est dire l'importance du principe d'anticipation que nous développerons ultérieurement.

B/ - Les CONDITIONS de CONFRONTATION de l'OFFRE et de la

 DEMANDE SONT MAUVAISES.

. Tout d'abord les vendeurs n'ont qu'exceptionnellement un comportement correspondant à celui que leur attribue la théorie économique classique. Une enquête récente a montré que 10% seulement des propriétaires de terrains sont motivés par des raisons purement économiques, et que plus de 70% d'entre eux ont un comportement guidé en

majeure partie par des mobiles affectifs : leur propriété représente des souvenirs de famille ou des éléments d'un patrimoine qu'il ne serait pas convenable d'aliéner. On peut classer les vendeurs en trois catégories :

- les vendeurs obligés : ceux qui, mus par un besoin de liquidités, notamment à l'occasion d'un décès, ont besoin de vendre. Le courant de vente correspondant, que l'on peut évaluer en gros à 10% des terrains mis sur le marché, n'est pas facteur de hausse de prix. C'est en en profitant qu'acheteurs publics et privés peuvent réaliser des acquisitions intéressantes;
- les vendeurs alléchés : ceux qui, a priori non disposés à la vente, acceptent finalement l'opération à cause du prix intéressant qui leur est proposé. L'importance du surprix indispensable est le facteur principal de hausse;
- les vendeurs contraints par la Puissance Publique : sous la menace ou sous le coup d'une expropriation. Devant évaluer le préjudice subi par l'ancien propriétaire, le juge foncier aura tendance à se référer aux prix obtenus par les vendeurs alléchés.

.. Nous avons déjà évoqué le problème des acheteurs.

Leur comportement, qui a des conséquences si importantes pour le fonctionnement des marchés fonciers, provient en bonne partie des mauvaises conditions de confrontation de l'offre et de la demande. Alors que, grâce à la Bourse, les prix des valeurs mobilières sont publiés, les valeurs immobilières réellement pratiquées sont protégées par le secret professionnel, qu'il s'agisse d'agents publics ou de personnes privées. Ignorant ainsi les prix pratiqués, les acheteurs ne peuvent apprécier, du moins de manière suffisamment fine pour éviter de créer des prix de référence défavorables, si le prix qui leur est demandé est, ou non, exagéré par rapport aux prix pratiqués dans ce secteur.

. En outre, les méthodes de confrontation entre l'offre et la demande de terrain sont insuffisantes : la profession dont c'est le rôle - à savoir la profession d'Agent Immobilier - ne se trouve organisée que depuis peu, et les tentatives de constitution de Bourse de terrains à bâtir ne sont encore qu'à leur début.

Cette rapide description du fonctionnement actuel du marché foncier permet de dégager un certain nombre de principes généraux sur lesquels pourront se fonder des politiques efficaces en matière foncière.

3/- PRINCIPES GENERAUX DE RECHERCHE D'UNE SOLUTION

Le raisonnement théorique permet de distinguer un certain nombre de méthodes permettant d'agir sur le niveau des prix fonciers. Leurs implications concrètes ayant d'ailleurs une importance variable, certaines catégories d'actions ne seront qu'esquissées, et d'autres plus amplement développées.

On citera pour mémoire les méthodes tendant à modifier la part que le prix du terrain joue dans le prix de revient global du produit final correspondant. Ainsi par exemple une augmentation de la fiscalité foncière, qui ne pourrait être intégralement répercutée sur le consommateur final (locataire par exemple) contribuerait à faire baisser le prix hors taxe des terrains.

De même, indépendamment de l'augmentation de l'offre qui en résulte, une baisse des prix des transports, diminuant le coût de l'accessibilité au centre des villes, diminue la pression de la demande qui s'exerce sur les terrains voisins du centre. Enfin des mesures administratives et financières qui permettraient d'atténuer les influences d'un marché immobilier - par exemple celui des bureaux - sur un autre marché immobilier - par exemple celui des logements primés - pratiquant des prix moins élevés, auraient des effets positifs.

Mais il paraît nécessaire, étant donné leur importance pratique, de développer trois autres méthodes d'action :

a) Action par l'intermédiaire du produit final.

Il a été exposé plus haut que les marchés fonciers avaient une caractéristique fondamentale, celle d'être des marchés intermédiaires. Le marché du produit final a donc, à court terme comme à long terme, une influence déterminante sur le niveau des prix fonciers

- A court terme, le marché foncier subit, amplifiés, les contre-coups de la conjoncture du logement. Mais ce marché est, pour des facteurs économiques et psychologiques, "verrouillé" à la baisse plus encore que le marché du logement. Il en résulte qu'une hausse brutale de la demande en terrain à bâtir déclenche, là où le stock existant se trouve insuffisant, une flambée des prix, alors qu'une baisse de la demande n'entraîne qu'un fléchissement du chiffre d'affaires, et une stagnation des prix.

Une meilleure régulation de la conjoncture du logement est donc indispensable pour freiner la hausse des prix fonciers.

- A long terme, dans un marché de plus en plus concurrentiel, les propriétaires de biens finaux (logements, etc...) seront amenés à tirer sur tous les éléments de leur prix de revient, et notamment sur la partie foncière du coût final, et à modifier leur comportement actuel.

Mais il faut bien voir que cette pression sur le marché foncier ne peut avoir d'effet que dans la mesure où

- . il existe une offre de terrain à bâtir nettement supérieure à la demande,
- . il existe un marché foncier, c'est à dire une possibilité de confronter l'offre et la demande.

C'est notamment à remplir ces conditions que s'attache la politique foncière proposée pour le VIème Plan.

b) Actions d'anticipation de la part des collectivités publiques.

Nous avons vu que les collectivités publiques qui devaient intervenir étaient victimes de leurs interventions. Elles ne peuvent éviter de courir ces risques qu'en anticipant sur l'événement qui fait monter les prix. Et ces interventions, qui ont pour but d'éviter que la plus-value créée ne serve à d'autres qu'aux collectivités publiques qui les créent, peuvent être classées en trois catégories :

- Appropriation directe de la plus-value.

Pour ce faire, il suffit aux collectivités intéressées d'acheter les terrains d'une façon ou d'une autre, avant l'intervention de l'événement facteur de hausse de prix. Cette appropriation peut se faire :

- . longtemps à l'avance - c'est une politique de réserve foncière,
- . juste avant - c'est une politique de zones d'aménagement concerté (Z.U.P. ou Z.A.C. en régie ou concédées).

Plus le délai entre l'expropriation et l'événement facteur de hausse de prix sera court, plus les collectivités risqueront de payer le terrain à un prix incorporant déjà une partie de la plus-value escomptée. L'intervention en temps utile d'une Z.U.P. ou d'une Z.A.D. diminue nettement ce risque grâce à l'utilisation du droit de préemption.

- Appropriation indirecte par l'intermédiaire des constructeurs.

Il s'agit cette fois de permettre à des tiers d'acheter le terrain aux prix sans plus-values, par exemple en Z.A.D. ou avant une augmentation de la densité autorisée, de le revendre après équipement, sous réserve de faire reverser, en espèces ou en nature (réalisation d'équipements publics, cession gratuite de terrain, etc...) aux collectivités intéressées le montant de la plus-value qui aurait été ainsi réalisée par le promoteur.

La procédure qui sera utilisée sera alors une procédure de Z.A.C. réalisée par voie de convention avec une personne publique ou privée.

- Appropriation indirecte par l'intermédiaire des propriétaires.

On peut concevoir de récupérer directement sur le propriétaire la plus-value créée. Plusieurs moyens peuvent être envisagés:

- . la T.R.V.F. (taxe de régularisation des valeurs foncières) avait été conçue dans cet esprit : cette fois, la plus-value était récupérée lors de la vente du terrain à construire .
- . l'actuel impôt sur les plus-values, dans la mesure où cet impôt frappe une plus-value tenant partiellement à l'intervention d'équipements publics supplémentaires;
- . un éventuel impôt foncier sur la valeur vénale du bien qui taxerait, de manière indissociable ou non, l'ancienne valeur du terrain ainsi que la plus-value qu'il aurait acquise.

c) Action sur les mécanismes de formation des prix.

Nous avons noté que l'ensemble des défauts de fonctionnement du marché foncier contribuait à la hausse des prix. Aussi toute action qui améliore les conditions de formation des prix est-elle bénéfique. Citons notamment, puisque ces points seront développés dans l'exposé même des politiques proposées :

- en ce qui concerne le mécanisme de formation des prix:

- o l'institution d'un impôt qui incite les propriétaires à considérer la valeur vénale de leurs biens,
- o la publicité des transactions et des valeurs foncières,
- o la présence sur le marché d'un acheteur dominant, capable de régulariser les cours.

- en ce qui concerne le niveau du prix :

- o l'augmentation des terrains urbanisables,
- o l'offre de terrain par les collectivités à des prix tendant à stabiliser le marché,
- o l'accroissement de l'offre par une meilleure participation des propriétaires à l'urbanisation.

4/ - CHOIX DU CADRE D'INTERVENTION.

La description, telle qu'elle a été tentée ci-dessus, du fonctionnement actuel du marché foncier, et les problèmes posés par la mise en oeuvre de certaines des solutions esquissées, conduisent évidemment à s'interroger sur la légitimité du principe de base, à savoir : le droit à l'appropriation individuelle et à la libre disposition du sol urbain. Avant que d'exposer les politiques proposées pour le VIème Plan, il convient de s'interroger sur le choix d'un cadre d'intervention (1).

Plusieurs attitudes peuvent être envisagées, allant de la collectivisation immédiate et brutale du sol urbain au maintien de l'exercice traditionnel du droit de propriété.

A/ - Les FAUX REMEDES.

--- -- -- -- --

Certaines propositions de transfert brutal de propriété avec paiement différé au niveau de la dernière mutation, voire sans indemnisation, sont parfois formulées. Il n'est pas nécessaire de souligner les difficultés de ce type d'action : le caractère rétroactif de l'évaluation des terrains, outre qu'il porte atteinte aux principes fondamentaux de notre droit, revient en fait à favoriser les derniers spéculateurs qui se sont dégagés aux dépens des personnes qui ont acheté pour leur propre usage. Quant aux conditions d'indemnisation, elles ne peuvent guère échapper au dilemme : spoliation ou inflation.

D'autres personnalités ont proposé de réviser la notion de propriété elle-même, telle qu'elle a été établie par la Révolution française. Constatant que la notion de propriété individualiste, absolue et perpétuelle, qui a été calquée sur le dominum justinien par le Code Civil, n'a pas un caractère universel ni immuable, et que le droit de propriété tend à devenir une "fonction sociale" dont on ne peut abuser, MM. Ph. LAMOUR et D. MUSSO (2) ont proposé d'opérer une inversion des termes de la notion ancienne de façon que la primauté de l'intérêt de la collectivité sur les intérêts particuliers soit assurée sans équivoque.

En fait, le principe de la primauté de l'intérêt de la collectivité ne cesse d'être affirmé dans les textes et les multiples législations sur la réglementation de l'utilisation du sol, sur le droit de préemption et sur l'expropriation, ont déjà fait de la propriété foncière un droit plus relatif qu'absolu.

(1) L'ensemble de ce chapitre s'inspire très étroitement du titre correspondant rédigé dans le Rapport "Orientation et Financement de la Politique Foncière", rapport établi pour le Vème Plan par le Groupe Etudes Foncières présidé par M. BORDIER.

(2) "La Réforme du régime foncier", étude présentée en mars 1963 au Conseil Supérieur de la Construction.

Dans ces conditions les inconvénients juridiques, psychologiques et politiques d'une refonte du droit paraissent sans commune mesure avec les bénéfices que l'on pourrait en retirer.

B/ - L'OFFICE FONCIER d'AGGLOMERATION.
 - - - - -

Par contre il existe des propositions beaucoup plus élaborées, comme celle de l'Office Foncier d'Agglomération, solution préconisée par la C.F.D.T. et qui peut être ainsi résumée :

Cet office foncier, dans lequel les représentants politiques des collectivités de l'agglomération concernée seraient majoritaires, aurait les compétences suivantes :

- élaboration et approbation, en liaison avec les représentants des niveaux national et régional, en ce qui les concerne, des documents d'urbanisme,
- appropriation de l'ensemble des terrains urbains selon les procédures suivantes :
 - . regroupement dans le patrimoine de l'office foncier de l'ensemble des terrains appartenant à des collectivités publiques,
 - . achat - à l'amiable ou par voie d'expropriation - des terrains à usage agricole dont l'urbanisation serait prévue, à leur actuelle valeur d'usage, et paiement au fur et à mesure des utilisations de terrains,
 - . les terrains construits seraient de même collectivisés - et reloués aux propriétaires actuels - l'indemnisation s'effectuant sous forme d'une exonération de loyer pendant trente ans,
 - . les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis, seraient de même appropriés avec paiement, différés ou mobilisables immédiatement, selon les différents cas.

Ce patrimoine ainsi constitué serait géré de la manière suivante:

L'Office, directement ou par l'intermédiaire de sociétés d'économie mixte ou de sociétés, équiperait les terrains.

Ces terrains seraient concédés à des constructeurs pour qu'ils construisent conformément aux documents d'urbanisme.

La Commission n'a pas cru devoir retenir l'esprit général de cette proposition, bien que certains aspects particuliers lui paraissent pouvoir faire l'objet d'applications dans le cadre des propositions qu'elle établit.

Tout d'abord elle a constaté la force des résistances à l'abolition de la propriété individuelle dans les villes.

Depuis la Déclaration des "Droits de l'Homme", le droit de propriété a constamment figuré dans les préambules de nos Constitutions, et sa défense fait partie des garanties fondamentales accordées à tout citoyen. De plus, le désir de possession privative des biens immobiliers s'est développé et le succès des formules "d'accession à la propriété" ne s'est jamais démenti.

D'autre part la solution proposée pose de nombreux problèmes:

- la collectivisation proposée, même si elle doit s'effectuer comme il a été indiqué, réclame d'importants moyens de trésorerie;
- Renoncer, pour la répartition des terrains entre les différentes catégories d'utilisateurs, au critère des prix, suppose la mise en place d'autres critères qui paraissent difficiles à définir et mettre en oeuvre sans procédures trop complexes et lourdes,
- Il est à craindre - et le précédent de la "propriété commerciale" et des blocages de loyers est là pour montrer le danger - que la spéculation ne se reporte des terrains aux baux et que des procédures de reconduction automatique de ceux-ci ne viennent recréer une nouvelle sorte de "propriété foncière" privée et absolue.

C/- DROIT de PROPRIETE dans sa CONCEPTION ACTUELLE.

Les politiques proposées s'inscrivent donc dans le cadre du droit de propriété, tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, c'est à dire selon les termes de l'article 554 du Code Civil : "La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou règlements".

De nombreux textes sont intervenus en ce domaine : la Déclaration des Droits de l'Homme envisageait déjà la possibilité d'exproprier "pour cause de nécessité publique", et les textes intervenus en la matière, depuis la Loi du 8 mars 1810 jusqu'à la Loi d'Orientation Foncière, ont étendu cette notion, institué des procédures comportant les garanties nécessaires, et réglé les modalités de l'indemnisation "juste et préalable". Il n'y a pas de ce côté d'obstacles de principe aux actions indispensables.

Les règlements d'urbanisme et les textes sur la préemption ont limité les conditions dans lesquelles les propriétaires pouvaient "jouir et disposer" de leurs biens, afin de rendre cet usage compatible avec les nécessités économiques et sociales du moment.

Ainsi, les conséquences pratiques de l'article 554 du Code Civil - mise à part la nécessité, en vertu du principe de l'interprétation stricte des textes limitant des droits, de rédiger de façon claire et précise les textes à nature réglementaire - sont compatibles avec les conséquences foncières de l'urbanisation actuelle.

Les vrais problèmes consistent à définir clairement les objectifs que l'on poursuit et à proposer des politiques adaptées, par des dispositions retenues et les moyens administratifs et financiers mis en oeuvre, à l'ampleur du problème posé.

II - LES POLITIQUES PROPOSEES

Le rappel en préambule des objectifs poursuivis de la situation actuelle et du cadre dans lequel sont envisagées ces politiques précèdera l'exposé même des mesures qui paraissent devoir être proposées.

A - PREAMBULE

=====

1/- Les OBJECTIFS de la POLITIQUE FONCIERE.

On peut les regrouper en deux grandes catégories :

- Maîtriser les terrains indispensables à l'action de la Puissance Publique.

C'est un préalable à toute politique d'urbanisme volontaire, par laquelle la collectivité peut définir les principales orientations du développement urbain et organiser les initiatives publiques et privées d'aménagement et de construction. Il s'agit :

- . de réserver, d'une manière ou d'une autre, les terrains destinés à recevoir des équipements publics,
- . de préserver des possibilités d'utilisation d'espaces susceptibles d'évolution ou de transformation d'usage ultérieur (terrains urbanisables, zones vertes, secteurs sensibles dans le tissu urbain, etc...)

- Servir de base à une politique de l'habitat.

Il s'agit de livrer à la construction des terrains équipés, dans les quantités nécessaires, avec la qualité et la diversité qu'exige

l'accueil de la population aux goûts et à la solvabilité diversifiés. Pour cela il faut que l'offre de terrains réponde aux conditions suivantes :

- o comptabilité de l'offre avec les schémas directeurs d'aménagement,
- o diversité des terrains offerts,
- o conditions de vente acceptables.

2/ - SITUATION ACTUELLE.

. L'ensemble des actions menées ces dernières années marque, sur certains points, de réels progrès, sur le plan des mécanismes juridiques comme sur celui de l'action. Les études menées à l'occasion du Vème Plan, et tout particulièrement le remarquable rapport du Groupe intitulé "Orientation et Financement de la Politique Foncière" (dit "rapport BORDIER") se sont concrétisées par bon nombre de mesures transcrites, soit dans la Loi d'Orientation Foncière, soit dans d'autres textes législatifs ou réglementaires publiés ces dernières années. Les techniques de l'urbanisation ont également progressé : amélioration dans le choix des sites à urbaniser; meilleures conditions de collaboration entre les intéressés: constructeurs, urbanistes, pouvoirs publics; lancement d'opérations ambitieuses et complexes. Il en résulte une clarification des problèmes, un ralentissement dans la hausse du prix des terrains et des perspectives d'avenir moins sombres qu'en 1965.

. Mais la situation actuelle ne peut être considérée comme satisfaisante à tous égards. La hausse des prix fonciers se poursuit, le prix final du logement continue à en subir les conséquences, les conditions de réalisation des équipements publics restent compromises par le coût et les difficultés de réservation ou d'acquisitions des terrains. L'échec enregistré dans le domaine de la rénovation urbaine a des conséquences de tous ordres et en tout premier lieu sociales, extrêmement fâcheuses. Enfin la maîtrise des grandes orientations du développement urbain par la Puissance Publique est largement compromise par la faiblesse des moyens d'intervention dans le domaine foncier.

Mais il est indispensable de proposer les politiques à mettre en oeuvre au cours du VIème Plan et, notamment :

- une législation foncière incitatrice, permettant de créer de véritables marchés fonciers locaux,
- une action foncière des collectivités publiques.

3/ -

Mais avant d'exposer ces politiques deux remarques importantes s'imposent :

- Ces politiques, qui ne sont pas indépendantes l'une de l'autre, dépendent étroitement des autres options de la Commission des Villes. Il faut rappeler encore une fois que, quelle que soit l'importance des moyens envisagés, un regroupement rapide des collectivités d'une même agglomération, regroupement qui devrait conduire le plus rapidement possible à une fusion complète, constitue un préalable absolu à toute action véritablement efficace dans le domaine foncier.

- L'ensemble des mesures proposées s'inscrit dans le cadre formé par la Loi d'Orientation Foncière du 30 Décembre 1967. Cette loi, véritable charte de l'urbanisation, a notamment :

- . défini les documents d'urbanisme à utiliser, documents qu'il s'agit d'élaborer et de mettre en oeuvre,
- . normalisé les rapports existant entre communes et constructeurs grâce à la taxe locale d'équipement,
- . institué des procédures d'urbanisation concertée (zone d'aménagement concerté, association foncière urbaine),
- . jeté les bases d'une fiscalité foncière avec les principes concernant la taxe d'urbanisation.

Les mesures proposées tendent, soit à mettre en oeuvre, soit à prolonger les options adoptées par le Parlement lors du vote de la Loi d'Orientation Foncière.

B - UNE LEGISLATION FONCIERE INCITATRICE, POUR CREER DE VERITABLES MARCHES FONCIERS LOCAUX .

Il s'agit d'inciter les propriétaires de terrains à la vente de rendre publics les prix des terrains et d'organiser les échanges fonciers. Au premier rang des actions à entreprendre dans ce but se trouvent :

1/- La mise en oeuvre d'un impôt foncier sur la valeur vénale déclarée par le propriétaire des terrains non bâtis mais susceptibles de l'être.

La Commission tient à affirmer son objectif final en matière de fiscalité foncière, à savoir la mise en oeuvre d'un impôt sur la valeur vénale des terrains bâtis et non bâtis. Cet impôt foncier qui établirait une taxation des revenus et des plus-values, distinctes ou confondues, apporterait des ressources nouvelles aux collectivités locales. Corrélativement on pourrait alléger certains impôts frappant la propriété foncière lors des mutations, tels que les droits de mutation, la taxation des plus-values et les droits de succession sur les terrains bâtis ou non bâtis.

La proposition faite pour le VIème Plan ne doit donc être considérée que comme une première étape de la mise en oeuvre de cet impôt foncier global, première étape qui permettrait de mettre au point les techniques fiscales et de mesurer les répercussions des mesures prises avant de mettre en place le dispositif final. En effet, la création d'un impôt foncier sur la valeur vénale des terrains bâtis et non bâtis ne semble pas devoir être retenue dans l'immédiat : il paraît inutile de mettre en oeuvre un ensemble de mesures, politiquement délicates et techniquement difficiles à mettre au point, afin de taxer les terrains bâtis si on ne doit pas en attendre une augmentation de ressources. Or il ne semble pas opportun d'augmenter dans l'immédiat la charge fiscale globale pesant sur les immeubles bâtis, alors que les problèmes de solvabilité des propriétaires ou des locataires ne sont pas résolus.

Par contre la situation se présente différemment pour les propriétés non bâtis et susceptibles de l'être, la définition retenue étant suffisamment large pour que cet impôt frappe les terrains urbains et périurbains, dont l'urbanisation semble possible dans un délai de 20 ans. Il s'agit de terrains fortement sous-imposés (environ 1/10.000 de leur valeur en zone urbaine) dont l'imposition à un taux plus réaliste, en utilisant la technique de la déclaration contrôlée, comporte trois avantages principaux :

- o tout d'abord, des ressources pour les collectivités locales, à qui un tel impôt devrait à l'évidence être affecté. Sans espérer que ce seul impôt permette de rétablir la situation financière des collectivités, on devrait en attendre, selon les modalités retenues pour son application, de 100 à 500 millions de francs.
- o ensuite, et c'est ce qui intéresse le plus directement dans ce chapitre, la formation progressive d'une valeur vénale objective et connue de tous. La déclaration, éventuellement redressée par une commission arbitrale qui s'appuierait sur la carte des valeurs foncières établie à cette occasion, permettrait d'assurer une certaine transparence de l'offre, réelle ou virtuelle. Le comportement des acheteurs et des vendeurs pourrait en être modifié.
- o Enfin, un effet d'incitation à la vente. Il ne faut pas s'attendre à ce que les sommes versées soient d'une telle importance que les propriétaires de terrains se trouvent acculés à la vente : il faudrait en effet retenir des taux tels que le principe même d'un tel impôt se trouverait mis en cause. Néanmoins l'obligation de la déclaration et le versement d'un impôt diminueraient la proportion des propriétaires de terrains qui ont un comportement purement affectif et faciliteraient donc la tâche des acheteurs publics et privés.

La mise en place d'un tel impôt pourrait être progressive, en le faisant naître par évolution de la fiscalité locale actuelle, en le mettant en place par exemple au fur et à mesure de l'achèvement du cadastre et en n'atteignant que par paliers le taux définitif.

- o Il faut bien entendu faire disparaître simultanément certains obstacles actuels aux mutations, comme l'imposition actuelle sur les plus-values qui a un rendement fiscal extrêmement faible, mais un effet psychologique important, sans aucune commune mesure avec la portée réelle de cet impôt. Il faut donc la supprimer, parallèlement à l'institution

de l'impôt foncier préconisé : cette simultanéité faciliterait d'ailleurs grandement l'acceptation par l'opinion de ce nouvel impôt.

2/- Dans le cadre des mesures qui seraient ainsi adoptées, on pourrait organiser de véritables marchés fonciers locaux. Un certain nombre de mesures législatives ou réglementaires d'actions continues de bonne gestion, voire même une bonne pratique de la concertation, permettraient de pallier certains défauts. Parmi ces mesures on peut citer :

a) L'association des propriétaires à l'urbanisation.

Cette association, indispensable, car l'action foncière des collectivités publiques ne peut et ne doit être exclusive des procédures purement privées, peut prendre diverses formes. Parmi celles-ci on peut citer :

- l'utilisation de la formule des associations foncières urbaines, telle que la loi d'orientation foncière l'a instituée. L'utilisation de cette formule semble seule pouvoir permettre de mener dans de bonnes conditions des actions de restauration et de réhabilitation dans le tissu urbain existant.
- La procédure du "bail à construction", en reformant les quelques points qui bloquent l'utilisation effective de ce système. Les propositions présentées sous le titre de "sociétés d'investissement foncier" semblent, à cet égard, particulièrement intéressantes.
- L'association sous forme par exemple d'apport en nature des propriétaires aux sociétés ou aux organismes constructeurs.

b) L'obligation de la publicité des transactions.

Cette obligation faciliterait la mise à jour d'une carte des valeurs foncières. Certaines personnalités estiment que la publicité des transactions risque d'entraîner des hausses généralisées, et qu'en plus elle empêchera les collectivités d'acheter, grâce à l'obscurité du marché, certains terrains bon marché. Ces arguments ne paraissent pas sans réplique : d'une part il paraît hasardeux de compter pour mener une politique foncière sur l'ignorance ou la mauvaise information des propriétaires de terrains à bâtir. D'autre part, l'institution d'un impôt foncier, même relativement léger, paraît de nature à diminuer ce risque.

L'organisation avec les professionnels concernés d'une bourse des terrains offerts, qu'ils soient publics ou privés.

Certaines expériences ont été lancées par accord entre Notaires. L'organisation de la profession d'Agent Immobilier permettra sans doute de progresser dans cette voie. Il faudrait que la Puissance Publique puisse avoir accès à la bourse; mais il est nécessaire de réviser certaines directives trop strictes sur la rémunération des intermédiaires,

directives qui, en proscrivant à juste titre certaines pratiques inutilement coûteuses, empêchent parfois de rémunérer normalement les intermédiaires. En conséquence, ceux-ci ne se trouvent guère incités à collaborer avec les collectivités intéressées.

c) La suppression ou la limitation, par un effort continu de production et de mise à jour des documents d'urbanisme, des incertitudes et des aléas sur les conditions d'utilisation des terrains.

Le rôle néfaste joué par l'absence de documents clairs et fixant le droit des sols a été maintes fois souligné. L'urbanisme de dérogation se trouve être, en fait, le meilleur allié de la spéculation foncière. D'ailleurs la connaissance précise du droit du sol conditionne la mise en oeuvre de l'impôt foncier sur la valeur vénale des terrains non bâtis. La publication des décrets d'application de la Loi d'Orientalion Foncière, le vote par le Parlement des projets de loi sur la publication des servitudes et sur le certificat d'urbanisme, seraient des atouts précieux pour le succès de cette politique.

C - UNE ACTION FONCIERE DES COLLECTIVITES PUBLIQUES.

=====

La politique décrite au point précédent doit permettre le bon fonctionnement d'un marché foncier. Mais ce cadre, quelque bénéfique soit-il, ne peut suffire à lui seul à créer un marché foncier ni à le discipliner.

Il faut tout d'abord qu'il y ait des terrains urbanisables en quantité suffisante : cette responsabilité est au plus haut chef celle des collectivités publiques responsables, dans leur domaine respectif de compétence, de la création d'infrastructures nouvelles ouvrant de nouveaux espaces à l'urbanisation.

Il serait bon ensuite qu'existe un acteur dominant susceptible d'offrir en permanence des terrains. La nécessité pour ce faire de disposer des moyens financiers indispensables - emprunts à bas taux d'intérêt, constitution de réserves foncières -, et de pouvoir le cas échéant utiliser la contrainte de l'expropriation, fait que cet offreur institutionnel ne peut être qu'un agent public. De plus les collectivités locales regroupées au niveau de l'agglomération doivent organiser l'apport des terrains nécessaires à l'urbanisation pour que celle-ci s'effectue conformément aux décisions prises par les collectivités publiques.

Il en résulte que ces collectivités regroupées doivent pouvoir mener une politique foncière dynamique, conforme aux choix qu'elles auront exprimés, et en association avec les autres collectivités publiques - Départements et Etat - en ce qui les concerne.

Mais cette exigence fondamentale se heurte naturellement à des contraintes de moyens; aussi il est nécessaire de préciser les principaux programmes d'action, et d'esquisser les moyens administratifs et financiers qui y correspondent.

1/- Les programmes d'action foncière.

On peut les regrouper en quatre programmes principaux :

- création de terrains urbanisables,
- offre de terrains à bâtir,
- constitution de réserves foncières,
- acquisition de terrains pour équipement public.

a) Création de terrains urbanisables.

La France a besoin chaque année de 15.000 à 20.000 hectares de terrains à urbaniser. Il est évident que les vides existant dans le tissu déjà urbanisé et que les terrains suburbains déjà partiellement desservis ne peuvent suffire. Il faut, et c'est un objectif fondamental de la politique des transports, créer de nouvelles infrastructures capables d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation.

La construction des réseaux nécessaires à l'implantation des logements et des activités s'inscrira alors à l'intérieur de ce grand maillage, selon les diverses procédures existantes : soit constructions conformément aux documents d'urbanisme opposables aux tiers (plan d'urbanisme ou plans d'occupation des sols), et paiement de la taxe locale d'équipement, soit constructions dans le cadre de zones d'aménagement concerté, compatibles avec les schémas directeurs, les modalités de financement étant réglées par accord entre la collectivité locale - ou son concessionnaire - et les promoteurs.

b) Offre de terrains à bâtir.

A l'heure actuelle le marché du logement n'est pas à l'abri d'importantes secousses et les répercussions de cet état de choses sur le marché foncier sont considérables.

Dans la période récente et pour certaines agglomérations où il existait des stocks, cette offre a permis d'éviter de trop fortes hausses de prix dues à la recherche de terrains par les promoteurs. Ainsi la collectivité a-t-elle pu atteindre son double but - empêcher une flambée de prix et orienter l'urbanisation conformément aux décisions prises -

Il s'agit d'une politique qui doit être poursuivie, et de manière efficace, au niveau de chaque agglomération. Ainsi :

- o l'acquisition de terrains non équipés et leur revente tels quels, dans des conditions à déterminer, à des aménageurs publics ou privés, peuvent être développées. Les promoteurs assurés de trouver, le moment venu, des terrains à bâtir, ne sont plus obligés de surenchérir auprès des rares vendeurs dans des conditions de précipitation qui contribuent à la hausse des prix.
- o la réalisation de terrains, équipés à des degrés variables, doit être poursuivie et développée, que les terrains soient acquis par la collectivité ou au contraire deviennent propriété d'aménageurs privés. Dans ce cas, cependant, l'action des acheteurs doit être coordonnée avec celle de la Puissance Publique pour que la plus-value apportée aux terrains bénéficie à la collectivité, celle-ci utilisant, par exemple, la législation des Z.A.D.

Le fait, pour la collectivité, de disposer de terrains équipés ou non doit donc être considéré comme un facteur positif dès lors que ces terrains sont mis à des conditions normales sur le marché et qu'ils sont situés dans des secteurs dont l'urbanisation est prévue.

c) Constitution de réserves foncières.

- En premier lieu il faut rendre possibles des actions ultérieures de restructuration et de rénovation du tissu urbain existant.

Malgré les coûts plus élevés qu'en périphérie la collectivité doit intervenir en tissu déjà urbanisé, notamment pour promouvoir des actions de restructuration. Le coût de l'acquisition, sous la contrainte de l'expropriation, d'un secteur important situé dans le tissu urbain paraît prohibitif. Aussi est-il nécessaire de poursuivre dans un périmètre bien délimité les acquisitions sur une longue période, en profitant de toutes les occasions favorables. Les collectivités locales doivent être mises en mesure de mener, avec l'aide ou la participation de l'Etat, une politique de ce type.

- En second lieu, il semble que seule une politique systématique d'acquisition permette de protéger les espaces que l'on ne souhaite pas urbaniser, par exemple les espaces boisés, les "coupures vertes", les zones où l'on souhaite voir se maintenir une activité agricole même si cette dernière ne doit pas être rentable sur le strict plan économique. Il faut également dans ce cas définir avec rigueur les zones que l'on compte protéger, afin de pouvoir concentrer l'action publique sur les actions réellement prioritaires.

d) Mener une politique efficace de réservation des emplacements nécessaires aux équipements publics.

Trois problèmes principaux se posent :

Il s'agit de pouvoir résoudre le problème des terrains réservés sur les documents d'urbanisme et des équipements dont la réalisation est prévue à plus long terme.

- Tout d'abord - et le problème avait déjà été abordé lors du Vème Plan - certains achats doivent pouvoir être réalisés par anticipation, lorsqu'une occasion se présente, avant la date de l'achat tel qu'il avait été programmé. Il serait regrettable de ne pouvoir acheter à l'amiable lorsque les propriétaires le proposent et de se trouver obligé d'exproprier quelques années plus tard. La collectivité doit pouvoir disposer à cet effet d'un compte d'avance qui se reconstituerait au fur et à mesure du financement définitif de l'équipement public, quel que soit le propriétaire ultime du terrain.
- Ensuite se pose le problème des terrains réservés sur les plans d'occupation du sol. En effet les propriétaires concernés peuvent exiger l'achat de ces terrains dans un délai d'au plus quatre ans, faute de quoi ils en retrouveraient le libre usage. Certaines collectivités, qui seront dotées conformément à la loi de plans d'occupation des sols, risqueront donc de se trouver devant des demandes dépassant leurs possibilités de l'instant. Là aussi l'intervention d'un compte d'avance, par exemple, alimenté sur ce point par des prêts à environ dix ans, semble indispensable.
- Enfin les emplacements indispensables aux grandes infrastructures, telles qu'elles sont prévues sur les schémas directeurs doivent, d'une manière ou d'une autre, être préservés. Le problème est d'autant plus complexe qu'il n'est pas possible de déterminer longtemps à l'avance le tracé de voies semblables. Seule une utilisation conjuguée, et bien coordonnée, d'une procédure de réservation sur des documents d'urbanisme opposables aux tiers et d'achats anticipés semble pouvoir apporter une solution.

2/- Les moyens administratifs et juridiques.

Les programmes d'action peuvent en grande partie être menés dans le cadre des structures administratives et juridiques actuelles. Néanmoins certaines réformes permettraient d'accroître le rendement de l'action administrative.

a) Il faut d'abord rappeler un préalable technique : poursuite de la rénovation du cadastre, constitution d'un livre foncier d'accès facile et qui soit constamment mis à jour, efforts constants de modernisation des services de l'Etat compétents dans ces domaines, toutes ces actions doivent être poursuivies avec persévérance car tout défaut, toute insuffisance dans ce domaine a directement des conséquences dommageables pour la réussite de la politique foncière entreprise par les collectivités publiques.

b) Les méthodes publiques d'appropriation des terrains doivent être améliorées.

La mise en oeuvre d'un impôt déclaratif sur la valeur vénale des terrains non bâtis fournira une base de référence pour l'acquisition de terrain, qu'il s'agisse d'acquisition à l'amiable, de préemption ou d'expropriation.

Cependant, les délais de prise de possession sont le plus souvent trop élevés. Les techniques de versement d'acompte ou de consignation d'une indemnité provisionnelle devraient pouvoir être utilisées plus fréquemment pour éviter que les formalités de rédaction d'accès ou de fixation de l'indemnité définitive ne retardent par trop la prise de possession. Là encore l'utilisation d'un compte d'avance paraît souhaitable.

La réforme de l'expropriation en ce qui concerne les îlots insalubres sous forme, par exemple, d'une extension de la "Loi Debré" sur les bidonvilles, et une amélioration de celle-ci, conditionnent également l'achèvement des opérations de résorption des bidonvilles et des quartiers d'îlots insalubres.

c) Une politique active d'acquisitions foncières et de reventes des terrains exige une bonne organisation de l'action foncière au niveau de l'agglomération, c'est à dire une définition claire des objectifs, la mise au point des programmes d'action correspondants et l'existence de services capables d'acheter et de vendre dans les meilleures conditions.

Il a été déjà traité des objectifs que les collectivités publiques pouvaient se fixer et des programmes d'action à mener. Mais l'organisation de services acheteurs compétents pose un problème particulier : d'une part, il y a tout avantage à ce que, dans un but de productivité et de coordination administrative, l'ensemble des acquéreurs publics puissent avoir recours au même service foncier expérimenté et techniquement capable; mais on peut craindre que par le biais des contrôles exercés par l'Etat les collectivités locales ne perdent leur capacité à définir et à mener une politique.

Aussi, sans qu'il soit question de créer un service foncier dépendant de l'Etat, auquel les collectivités locales seraient tenues de recourir, on peut envisager plusieurs formules permettant d'améliorer les conditions dans lesquelles s'effectuent les achats de terrain.

Différentes formules existent déjà : Agence régionale à laquelle les collectivités publiques peuvent avoir recours de manière facultative, établissement public à caractère régional disposant de ressources propres, collectivité locale utilisant, dans le cadre d'une convention de mandat, les services d'un organisme semi-public spécialisé, etc... Il n'y a donc pas de solution absolue au problème posé. On devrait donc pouvoir trouver pour chaque agglomération une solution qui tienne compte des données de fait.

d) Les démembrements de la propriété foncière publique devraient être progressivement limités en développant le système de la concession ou tout autre mécanisme administratif ou financier et ce d'autant plus qu'un apport immédiat de capitaux frais ne serait pas nécessaire. Il en va ainsi pour le secteur H.L.M. où l'aide accordée par l'Etat pourrait aussi bien permettre de garder directement le sol propriété de la collectivité.

e) Des mécanismes nouveaux d'acquisition ou de réservation de terrain par les collectivités devraient être envisagés. Un système d'acquisition à terme, avec des paiements échelonnés ou différés, pourrait présenter dans un certain nombre de cas, un intérêt indiscutable, en particulier pour la réservation des terrains situés dans des coupures vertes ou en zone périurbaine.

3/- Les moyens financiers.

Une telle politique foncière réclame d'importants moyens financiers qui, mis au regard des sommes consacrées à la réalisation des logements ou des équipements publics, n'apparaissent cependant pas comme hors de portée d'un effort résolu. On doit souligner notamment les points suivants :

- Il faut tout d'abord pouvoir réaliser les grandes infrastructures directrices ouvrant de nouveaux espaces à l'urbanisation.
- Pour pouvoir porter un stock suffisant de terrain à bâtir et pouvoir entreprendre les actions de rénovation du tissu urbain existant, les collectivités devraient pouvoir disposer d'un découvert encore accru en prêts à bas taux d'intérêt, c'est à dire en prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations bonifiés par le F.N.A.F.U.
- Les réserves foncières à engager devraient se monter à environ 500 MF par an, dont au moins la moitié correspondant à des autorisations de programme de l'Etat (soit sous forme d'interventions directes, soit sous forme de subventions aux collectivités).

Dans la deuxième phase de préparation du Plan, à l'occasion des travaux de programmation, cette question des moyens financiers sera approfondie.

B - L' AMENAGEMENT DU TISSU URBAIN

E X I S T A N T

LA NECESSITE DE POLITIQUES DU TISSU URBAIN

Les villes se développent à un rythme, et pour des raisons, qui modifient aussi profondément - encore que de manière moins visible - leurs quartiers anciens que leurs zones d'extension.

Les fonctions des divers quartiers évoluent. De nombreux événements interviennent qui modifient les fonctions remplies par tel ou tel quartier : implantation d'un hyper-marché en périphérie, création en dehors de la ville d'un centre de loisirs, ou au contraire ouverture dans les quartiers centraux d'un lieu de rencontre (théâtre, cinéma, maison de la culture) ou d'une galerie marchande.

La population bouge. Les résultats du recensement de 1968 sont éloquentes : les quartiers centraux ont perdu en moyenne 15% de leur population entre 1962 et 1968 : bien souvent les enfants sont partis s'installer en périphérie, les parents restant dans leur appartement. Il y a donc vieillissement de la population et diminution du taux d'occupation des logements. D'autres facteurs interviennent : les migrants peuvent se concentrer dans certains quartiers, les étudiants se rassembler dans tel autre et les milieux aisés se regrouper dans certains endroits précis.

Parfois, sous l'influence de divers facteurs positifs - travaux de voirie ou grand projet de logements - certains quartiers donnent lieu à ce qu'on a pu appeler une "rénovation spontanée" : des logements neufs remplacent d'anciens ateliers, des bureaux s'implantent. Mais souvent l'évolution culturelle conduit à une dégradation : l'habitat vieillit, les travaux de gros entretiens ne sont pas faits, la population du quartier se paupérise, et aucune construction ne venant s'implanter dans un quartier en perte de vitesse, la dégradation s'accélère et peut conduire au bidonville ou ghetto urbain.

Chaque jour, et à différents niveaux, des décisions sont prises et des travaux engagés. Par exemple, on refait une chaussée, EDF ou GDF font des travaux, on recherche une implantation pour un bâtiment public, on étudie le tracé de grands travaux d'infrastructure, on modifie les méthodes de collecte des ordures ménagères ou les règles de circulation et de stationnement... L'ensemble de ces décisions, grandes ou petites, conditionne véritablement la vie du tissu urbain.

Mesurant le poids des anciens quartiers et du centre dans le caractère, le patrimoine, la richesse et l'attractivité de leur cité, les responsables locaux doivent pouvoir suivre ces évolutions et en contrôler les effets - pour les orienter selon les options exprimées dans les documents d'urbanisme (et les prendre en compte dans la détermination de ces options), pour éviter que ces mutations ne se fassent aux dépens d'un groupe social particulier, que les équilibres sociologiques ne se trouvent brutalement rompus et que la ségrégation sociale ne devienne la règle, pour pouvoir intervenir à temps -.

Une politique dynamique du tissu urbain existant, dont la promotion du centre constituera souvent l'élément le plus significatif, mais non unique, est donc pour chaque agglomération une nécessité.

UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TISSU URBAIN

=====

Les objectifs de l'aménagement du tissu urbain sont nécessairement très complexes et essentiellement variables de ville à ville et d'une opération à l'autre. La politique nationale proposée doit reconnaître ce caractère essentiel et pour ce faire :

- Affirmer dans ce domaine comme dans tous les domaines de la planification urbaine la responsabilité majeure des collectivités locales pour concevoir, puis conduire des stratégies globales d'aménagement de leur tissu urbain - en assurant notamment des compensations nécessaires entre type d'opérations -.
- Simplifier et clarifier les interventions de l'Etat en ce domaine; il doit notamment appartenir aux collectivités locales de décider des opérations dans le cadre des enveloppes globales de subventions dont il est par ailleurs fait état; les décisions financières individualisées de l'Etat seraient limitées aux opérations d'intérêt véritablement national (résorption des bidonvilles, restauration de certains secteurs sauvegardés et grandes opérations de restructuration).
- Mettre à la disposition des collectivités publiques une gamme de moyens très diversifiés (institutionnels, juridiques, financiers....)-pouvant combiner 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, les responsables de diverses activités -, adaptés à la variété des objectifs, des situations urbaines et des maîtres d'ouvrages que recouvrent les principaux programmes d'action :
 - . résorption des quartiers insalubres (taudis, bidonvilles),
 - . restauration des grands centres,
 - . restauration des secteurs sauvegardés,
 - . opérations de rénovation publique (opérations directes, concédées ou réalisées dans le cadre de conventions),

- . actions privées d'aménagement du tissu urbain (que l'initiative en revient à des particuliers isolés, des promoteurs ou des groupements d'intérêt commun) :
 - opérations concertées de restauration immobilière, de curetage et de réalisation d'équipements communs (espaces verts, garages), au niveau d'ilôts, de rues,
 - réhabilitation d'immeubles anciens,
 - ravalement des immeubles.

- Affirmer clairement le petit nombre d'objectifs nationaux qui motivent une contribution financière de l'Etat à la réalisation des programmes satisfaisant ces objectifs :

- . supprimer à un horizon donné tout habitat insalubre,
- . développer les activités du tertiaire supérieur dans les centres des métropoles d'équilibre,
- . maintenir une promotion significative de logements sociaux dans les quartiers centraux,
- . faciliter l'implantation d'équipements collectifs dans le tissu ancien,
- . compenser les restrictions des capacités de construire résultant des servitudes esthétiques et culturelles.

- Mettre en oeuvre les conditions d'une maîtrise anticipée des sols par les collectivités publiques, par la conjugaison des mécanismes de Z.A.D. et de réserves foncières.

NOTA : Les travaux de programmation doivent permettre de quantifier ces objectifs encore très qualitatifs et de préciser la relation entre le niveau de ces objectifs et le niveau des aides de l'Etat.

LES PRINCIPES D'ACTION D'UNE POLITIQUE NATIONALE D'AMENAGEMENT DU TISSU

=====

URBAIN.

=====

- 1/- Les collectivités locales doivent concevoir des stratégies globales de rénovation au niveau de l'agglomération.

L'interdépendance des actions publiques ou privées sur le tissu existant, les coûts des interventions directes de la Puissance Publique, le désir d'en multiplier les bénéfices par le contrôle des effets induits, la concurrence entre localisations périphériques et localisations centrales...., interdisent aux collectivités locales de traiter au coup par coup leurs problèmes d'aménagement des quartiers anciens et les poussent à définir des politiques d'ensemble.

Elles doivent d'abord dans l'élaboration des documents de planification urbaine recueillir sur de telles politiques un certain consensus de la population et des forces économiques; elles doivent en fixer les orientations dans le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (notamment par l'indication du poids relatif des quartiers centraux dans l'agglomération, en matière de population et activités tertiaires et des éléments déterminants de la politique des transports: lignes en site propre, localisation des parcs de stationnement ou d'échange) et programmer leurs interventions propres dans les programmes de modernisation et d'équipement. Sur ces bases seulement, les collectivités pourront, par le jeu des plans d'occupation des sols et par la procédure de la zone d'aménagement concerté, associer aux acteurs publics les agents économiques privés pour atteindre les objectifs d'une politique de reprise du centre et des quartiers centraux.

Cette conception d'une stratégie globale de rénovation dans le cadre de la planification urbaine doit être complétée par :

- . la conduite d'une politique foncière anticipative,
- . la concertation des agents privés,
- . la pratique de compensation entre opérations.

- La conduite d'une politique foncière vise d'abord et essentiellement la constitution de réserves foncières sur les périmètres voués à terme à la rénovation; pratiquée de manière souple au gré des offres de transactions d'immeubles vétustes ou de manière plus systématique en combinant politique de réserves foncières et politique de gestion du patrimoine immobilier ancien, cette politique publique offre le triple intérêt de fixer des prix de référence, de réduire le facteur le plus aléatoire du coût des opérations de rénovation et de faciliter le traitement des problèmes de relogement.

L'institution de zones d'aménagement différé complètera éventuellement cette action essentielle dans les secteurs en mutation rapide où il conviendrait de maîtriser les prix fonciers.

- La concertation des agents privés et la mobilisation de leurs dynamismes propres, favorisées par des incitations (C.O.S., fiscalité foncière) à une meilleure utilisation du sol ou par les effets d' "appel" et d'entraînement bien connus des promoteurs, prendront place notamment dans le cadre d'associations foncières urbaines ou dans celui des zones d'aménagement concerté. Moins encore que dans l'urbanisation périphérique cette concertation ne saurait justifier abstention de la Puissance Publique - au plan politique, comme au plan de la compétence technique-

Tout aménagement de quelque importance remet en cause ou appelle des équipements publics (voirie, transports et superstructures), pose des problèmes d'éviction d'activités, de relogement de personnes, crée des tensions sociales; la Puissance Publique doit disposer des moyens de connaissance, d'observation et de prévision de ces conséquences (dont une partie découle logiquement de la nature des promoteurs de l'aménagement) et pouvoir intervenir en proportion, avec la double préoccupation de :

a/- anticiper sur la saturation des équipements ou la formation de goulots d'étranglement,

b/- ne pas laisser sans solution les problèmes sociaux.

Il y faut compétence technique et volonté précise, c'est à dire forte. Seule cette volonté précise permettra d'obtenir l'accord, puis la participation des intéressés : ceux-ci ne s'engageront dans un processus complexe que s'ils sentent le pouvoir politique fermement résolu.

- La pratique de compensations financières entre opérations doit traduire dans la réalisation la solidarité fonctionnelle des divers éléments des programmes d'aménagement au regard du développement économique et social de l'agglomération. Opérations ponctuelles et opérations linéaires, secteurs d'incitation et zones d'intervention directe de la Puissance Publique, sont autant d'actions parallèles ou s'enchaînant les unes avec les autres. Certaines apparaissent déficitaires et d'autres financièrement rentables dès l'origine. Il est irréaliste d'envisager des compensations entre toutes ces actions; par contre cela semble possible et souhaitable entre les zones d'aménagement concerté. La compensation peut être directe s'il y a identité entre le réalisateur d'une zone bénéficiaire (zone de desserrement d'activités industrielles, par exemple) et le réalisateur d'une zone déficitaire (rénovation à dominante de logements sociaux); elle peut être indirecte, par le biais du budget communal, dans les autres cas.

Cette pratique suppose un changement radical des bilans utilisés dans leur forme et leur esprit. Deux efforts doivent être déployés : d'une part, au niveau strict des périmètres opérationnels et pour la durée de la réalisation et de la commercialisation, les instruments d'une gestion prévisionnelle efficace doivent être mis au point; d'autre part, des comptes économiques et sociaux, établis sur des périodes et des espaces urbains suffisamment larges pour prendre en compte tous les effets significatifs des opérations (en particulier les rentrées fiscales), doivent permettre d'évaluer les coûts et avantages économiques et sociaux, aussi bien pour les groupes sociaux concernés que pour les acteurs (Etat, collectivités locales, concessionnaires).

Tels sont les principes essentiels qui doivent guider l'intervention des collectivités locales :

- une stratégie d'agglomération de la rénovation, dans le cadre de la planification,
- la maîtrise complète et durable des sols par une politique foncière active,
- la mobilisation de tous les dynamismes par la concertation des agents privés,
- la solidarité entre opérations par la pratique de compensations financières.

Tous supposent un renforcement du pouvoir réel des collectivités locales et leur maîtrise pleine de l'initiative des opérations (choix du périmètre, choix des modes d'intervention), de la mesure de l'opportunité

(quelle opportunité la libération du sol offre-t-elle à l'implantation de bureaux, au remaniement du réseau de circulation ?...) et du choix social qu'implique toute opération et dont elles devront assumer les conséquences.

Tous appellent une clarification du rôle de l'Etat.

2/- La redéfinition de ses niveaux et modes d'intervention doit rendre à l'Etat un rôle proprement national.

De plus en plus, il est clair que les problèmes de l'urbanisation, et particulièrement de l'aménagement du tissu existant, naissent pour une part essentielle de la focalisation en un lieu de divers secteurs d'investissements étatiques ou privés, et de l'interférence de comportements ayant chacun une logique propre, sectorielle, définie dans un contexte national, voire multinational :

- la création des emplois tertiaires et commerciaux dans les centres urbains,
 - le développement de la production et de l'utilisation de l'automobile,
 - le renouvellement du parc immobilier par la politique de construction et la législation sur les loyers,
 - l'évolution de la place du centre dans la structure urbaine, du fait des implantations de grandes surfaces commerciales, du fait d'une politique de maisons individuelles, etc...
- en sont autant d'illustrations.

C'est un rôle traditionnel du Plan que d'assurer l'équilibre et la cohérence globale entre ces divers secteurs. Il est donc paradoxal que l'Etat se soit progressivement dégagé, dans le domaine de la rénovation, d'une action située à ce niveau pour se cantonner dans un contrôle strict de chaque opération et un marchandage de plus en plus serré de ses subventions, empiétant ce faisant sur les compétences communales, réduisant leur marge de jeu, leur initiative et leur sens des responsabilités.

Les principes proposés tendent à renverser ce mouvement et à pondérer les divers rôles de l'Etat par référence aux grandes politiques définies par le Plan, à leur élaboration et leur application.

2.1 Aider les villes à concevoir, organiser, mettre en oeuvre leur politique propre de rénovation:

- Par une action de caractère législatif et réglementaire et la mise au point de modalités juridiques et fiscales; ces modalités doivent permettre aux villes de bâtir des stratégies de rénovation et inciter les agents économiques à participer à cet effort. L'efficacité de tels mécanismes commande une diversité adaptée à la variété des situations et une simplicité d'application proportionnée notamment aux moyens en personnel dont disposent les collectivités. Les nombreuses adaptations proposées autour des décrets de 1958 et les possibilités offertes par la Loi d'Orientation Foncière doivent être examinées et testées en priorité;

il s'agit en particulier de :

- la zone d'aménagement concerté, instrument de grande souplesse par le dosage des participations aux dépenses d'équipements collectifs qu'il autorise,
- l'association foncière urbaine,
- les modalités d'application des C.O.S.,
- la concession immobilière de l'usage des sols.

Cette dernière disposition pouvant être combinée avec une extension du régime de la TVA à certaines opérations du centre ville, en vue de favoriser les opérations de regroupement, d'agrandissement et de modernisation des commerces.

- l'adaptation des modalités d'expropriation et la réforme du régime de la propriété commerciale,
- l'adaptation des modalités de relogement.

- Par la mise en place d'une infrastructure d'assistance technique et de méthodologie assurant la communication des résultats d'études et d'enquêtes, diffusant les enseignements de la pratique et de l'expérience, permettant la formation continue des responsables et des techniciens des villes. A cet égard la création ou le renforcement de centres techniques régionaux ou pluri-régionaux (en particulier à partir des O.R.E.A.M. et centres d'études techniques de l'Equipement, les C.E.T.E.) apparaissent prioritaires. A un niveau différent la mise en place, dans les Directions départementales de l'Equipement, comme dans les Mairies, de cellules capables d'orienter et conseiller les particuliers ou les groupes (association syndicale de propriétaires, association foncière urbaine, par exemple) peut être recommandée.

2.2 Inciter les villes et les agents économiques à satisfaire les objectifs du Plan vis à vis des centres et des quartiers anciens.

Dans les propositions actuelles de la Commission des Villes sont formulés six objectifs :

- Un objectif synthétique : établir au niveau de chaque agglomération une stratégie globale et à long terme de restructuration des centres, rénovation ou restauration des quartiers anciens, amélioration de l'habitat;

- Cinq objectifs sectoriels :

- supprimer à un horizon donné tout habitat insalubre,
- maintenir une proportion significative de logements sociaux dans les quartiers centraux,
- faciliter l'implantation d'équipements collectifs dans le tissu ancien,
- compenser les restrictions des capacités de construire résultant des servitudes esthétiques et culturelles,

- . développer les activités du tertiaire supérieur dans les centres des métropoles d'équilibre.

Indépendamment des incitations indirectes que constitue telle ou telle modalité législative et réglementaire, ou telle forme d'assistance technique, dont la production ressort du premier rôle exercé par l'Etat, des incitations directes peuvent être mises au point pour favoriser ces objectifs.

Une incitation à la réalisation de l'objectif synthétique pourrait être constituée par la mise au point de subventions globales attribuées par l'Etat à une collectivité sur la base, exprimée dans un Contrat de Plan, d'un programme pluri-annuel représentant dans une vue d'ensemble les problèmes d'aménagement de l'agglomération, les objectifs retenus, les diverses stratégies envisagées, une évaluation financière, économique et sociale des actions correspondantes.

Le principe d'une telle subvention globale n'est pas contradictoire avec le principe d'incitations financières directes à la réalisation des objectifs sectoriels. Deux démarches sont possibles :

- superposer des subventions spécifiques et une subvention globale complémentaire,
- calculer selon leurs règles propres le produit des subventions spécifiques attachées à la réalisation des divers objectifs sectoriels et globaliser leur versement, en gageant le versement effectif d'une fraction de la subvention globalisée sur un contrôle a posteriori des résultats obtenus par rapport aux objectifs annoncés.

Dans les deux hypothèses les travaux des Groupes de Travail de la Commission des Villes, comme des Administrations concernées, devront tendre - au cours de l'année 1970 - à mettre au point les règles de calcul, ou d'attribution, de ces subventions spécifiques avec le souci de forfaitiser ces aides sur des bases objectives (par mètre carré de logement social, par logement insalubre résorbé, par mètre carré d'emprise publique...) et de partager les risques de dépassement sur les éléments moins bien définis, soit qu'ils soient aléatoires, soit qu'ils soient qualitatifs, entre l'Etat et les collectivités locales. Un corollaire de ce travail sera la mise au point de critères de répartition géographique des aides de l'Etat dans ce secteur.

Cette mise au point des règles renouvelées doit aller de pair avec une définition plus précise, quantitative et datée, des objectifs sectoriels minimaux que retiendra le Plan.

2.3 Conduire des opérations d'intérêt national.

L'Etat peut financer en partie des opérations qui répondent à ses objectifs propres, par exemple en matière d'aménagement du territoire.

Il semble préférable que le financement direct d'opérations dans la décision desquelles l'Etat prend une part majeure soit relativement rare

et réservé à des opérations individualisées et reconnues d'intérêt national par le Plan.

2.4 Promouvoir des opérations expérimentales.

Ces opérations sont nécessaires dans l'optique de relance d'une politique des centres et des quartiers anciens, de mise au point de mécanismes institutionnels, juridiques, financiers, de recherche de modes d'organisation de l'espace adaptés aux objectifs qui seront retenus. D'échelle plus petite que les opérations définies au 2.3 (en particulier de façon à pouvoir être également significatives pour les villes moyennes), ces opérations seraient suivies, sinon conduites, par des services centraux de caractère public ou par les centres régionaux dont il est fait état en 2.1 - l'Etat intervenant financièrement, soit pour couvrir les sur-coûts dus au caractère expérimental des opérations, soit selon certaines procédures de la recherche-développement (avances, remboursables si la recherche réussit).

Il reviendrait à la Commission des Villes d'organiser le lancement d'opérations expérimentales localisées et la mise en place d'un appareil de contrôle scientifique de ces expériences, alimenté par l'Université et la Recherche, extérieur aux initiateurs et gérants des expériences.

2.5 Améliorer nos instruments d'observation et notre connaissance sur l'évolution des centres et des quartiers anciens.

La collecte systématique de l'information doit être organisée pour abaisser le coût des études, connaître l'évolution des villes, juger l'efficacité des actions d'aménagement par rapport aux objectifs fixés,...

A ce titre un des aspects à privilégier, en particulier dans les opérations expérimentales, est certainement la mise au point de bilans servant non seulement à évaluer la part objective de l'Etat dans les opérations où il intervient, mais aussi à évaluer a posteriori l'impact des opérations pour les divers intervenants et groupes sociaux concernés.

Un des domaines sur lesquels l'observation doit être la plus fine et pour lesquels les bilans d'opération doivent avoir une structure plus dynamique est celui des prix fonciers dont on connaît le caractère évolutif et la sensibilité, souvent imprévisible, à de multiples facteurs.

(1) L'existence de fichiers permanents sur l'occupation du sol dans une agence d'agglomération est de nature à réduire de moitié le coût de l'information dans des études d'opération et de 20% le coût des études.

3/- La transition entre l'état actuel et l'état souhaité.

La durée considérable de préparation et de réalisation des opérations, la pesanteur sociologique qui limite la vitesse d'évolution des structures administratives et communales, le nombre des opérations publiques en cours, commandent une attention particulière sur la période de transition qui devrait correspondre aux premières années du VIème Plan. Deux préoccupations dominantes apparaissent :

3.1 Résoudre les problèmes des opérations engagées.

Si l'on met à part les restructurations des grands centres qui, pour la plupart et conformément aux orientations du Vème Plan, ont donné lieu à études au cours du Plan pour démarrer à sa fin ou au début du VIème Plan, l'ensemble des opérations de rénovation a été engagé avant 1967; il faut compter 3 à 4 ans pour engager l'ensemble des subventions correspondantes du chapitre 65-42 et 6 à 7 ans pour lancer, au rythme actuel, l'ensemble de leurs programmes immobiliers.

Assurer la transition signifie pour ces opérations, de la part de l'Etat, la recherche de divers moyens d'accroître l'efficacité de ses engagements financiers, ou de relayer son action. Selon l'état d'avancement des opérations, de leurs acquisitions ou de leur programme, cela pourrait être par exemple :

- une modification des modalités de calcul et de versement des subventions, tendant à fixer une fois pour toutes le niveau de l'aide financière de l'Etat et à laisser une initiative plus grande aux responsables des opérations pour les conduire à bonne fin, avec un budget moins aléatoire.
- une adaptation des conditions de prêts permettant de suivre un plan de commercialisation, sans être contraint de "brader" prématurément certains emplacements avec des niveaux de charges foncières ne correspondant pas à l'attractivité potentielle de la localisation.
- l'utilisation du surcroît de ressources dégagées sur le un pour cent patronal depuis les hausses salariales de 1968; en vue de réaliser des acquisitions foncières au voisinage ou dans des tranches opérationnelles non engagées d'opérations en cours - de manière à ne pas laisser s'évaporer les plus-values engendrées par les réalisations sur le périmètre opérationnel.

Assurer la transition signifie aussi pour les collectivités locales tirer parti de l'expérience accumulée en plus de dix années, prendre exemple sur des mutations dans les modes d'exercice du pouvoir municipal révélées et accélérées par la pratique de la rénovation dans certaines villes où justement la rénovation peut être considérée comme menée à bien (1), apporter éventuellement certaines améliorations

(1) cf. Etude du Groupe de Sociologie Urbaine (G.S.U. 1969) :
Les Communes et la Rénovation.

à leur gestion des opérations :

- politique d'information et de participation adaptée à la variété des situations (propriétaires résidents et non résidents, locataires, personnes âgées, jeunes ménages, artisans, commerçants, petits industriels,...) et pouvant conduire à des adaptations du programme permettant de tirer le meilleur parti des dynamismes du quartier;
- politique de relogement jouant des relogements sur place, triangulaires ou à la périphérie, avec le double souci de tirer le parti maximum du patrimoine immobilier existant ou en construction de l'agglomération (au moyen d'une bourse d'échange de logements moderne) et de personnaliser le traitement de chaque problème particulier de relogement;
- programmation temporelle et spatiale des destructions et aménagements conciliant les exigences du chantier et le maintien d'une animation du quartier pendant toute la durée des travaux;
- stratégie de commercialisation apte à saisir toute opportunité.

3.2 Préparer l'avenir:

- En associant étroitement les municipalités à la conception des outils législatifs, juridiques et fiscaux à mettre au point, tant dans le domaine propre de la rénovation que dans les secteurs connexes.
 - En lançant parallèlement à un programme d'expérimentation un programme de formation des responsables et techniciens municipaux, qui pourrait être prolongé par des programmes de sensibilisation et d'information à l'intention d'associations de résidents, associations syndicales de propriétaires, associations de commerçants...
 - En mettant progressivement en place des systèmes d'observation sur l'évolution de l'ensemble de nos villes et de leurs groupes sociaux.
 - En étudiant et en mettant en oeuvre au plus tôt les moyens financiers de la maîtrise publique du sol et du patrimoine immobilier vétuste dans les secteurs voués à une rénovation dans les dix ans :
- . chapitre 55-43 pour la constitution de réserves foncières,
 - . subventions éventuelles pour le même objet,
 - . utilisation anticipée à cet effet de la partie des aides publiques qui vont aux logements sociaux de manière spécifique dans les opérations de rénovation (tant sur les crédits HLM avec le relèvement de 10% des prix-plafonds, que par le biais des subventions à la rénovation),
 - . utilisation d'une partie des ressources du un pour cent patronal,
 - . etc...

LES PROGRAMMES D'ACTION.

=====

Les stratégies globales d'aménagement du tissu urbain existant que la Commission veut promouvoir, doivent combiner une variété d'interventions qu'il est commode de regrouper en programmes d'action en fonction du caractère dominant de leur production :

- programme de résorption des ilôts insalubres,
- programme de restructuration des grands centres,
- programme de restauration des secteurs sauvegardés,
- programme de rénovation des quartiers défectueux,
- programme d'opérations concertées de restauration immobilière, de curetage et de réalisation d'équipements communs à une échelle limitée (ilôt, rue),
- programme de réhabilitation d'immeubles anciens,
- programme de ravalement des immeubles.

Bien que non recensés ici il est évident que des programmes liés à d'autres politiques sectorielles, transports et circulation notamment, sont des éléments essentiels de ces stratégies globales.

1/- PROGRAMME de RESORPTION des ILOTS INSALUBRES.

L'importance de ce programme se mesure au nombre de ménages vivant dans des conditions d'inconfort notoires : bidonvilles, logements insalubres, surpeuplés ou délabrés, hôtels meublés, caves. Les chiffres qu'il est possible d'avancer, à partir d'une enquête effectuée en 1966 et des travaux du groupe de travail sur les bidonvilles datant de 1967, sont :

- 500.000 personnes habitent en France 330.000 chambres d'hôtels meublés (chiffre 1967)
- 75.000 personnes vivent en bidonvilles (chiffre 1966)
- 460.000 personnes vivent dans des locaux insalubres, vétustes ou surpeuplés, dans des conditions analogues à celles d'un bidonville (chiffre 1966).

Cette population est pratiquement concentrée dans les quatre régions les plus urbanisées de France : Région Parisienne, Provence Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Nord. Elle se caractérise par une proportion importante de célibataires (60%), des revenus en général inférieurs à 1.300 francs par mois (sur lesquels une part importante pouvant atteindre 40% est consacrée au "logement"), rendant pratiquement impossible toute épargne. Comprenant une majorité écrasante d'étrangers en région parisienne, cette population, qui est appelée pour une grande part par l'évolution de nos structures industrielles, pose le problème de son intégration à la vie urbaine :

- 15% de familles peuvent être considérées comme directement intégrables,
- 65% relèvent d'un processus accéléré d'action socio-éducative, qui amènera leur intégration en moins de deux ans,
- 28% ne sont pas intégrables ou relèvent d'une action à long terme.

Le rappel de ces caractéristiques suffit à montrer que les objectifs et les moyens essentiels de résorption des îlots insalubres sont d'abord sociaux, même si une action physique d'élimination des taudis est nécessaire. Il appartiendra à la Commission des Villes de se rapprocher des autres Commissions concernées (Habitation, Action Sociale, Santé) pour mettre au point ce programme dans ses multiples dimensions, en étendant si nécessaire les dispositions des lois du 14 Décembre 1964 et du 12 Juillet 1966.

Au terme d'une analyse à la fois large et précise du problème il est indispensable que des objectifs nationaux sur le rythme de résorption des îlots insalubres donnent lieu à un engagement politique clair.

2/- PROGRAMME de RESTRUCTURATION des GRANDS CENTRES.

Le rapport du Groupe des Structures Urbaines de la Commission de l'Équipement Urbain indiquait à propos de la restructuration des agglomérations existantes (page 16) :

"Les opérations de rénovation, ou de restructuration, sont donc des opérations de grande envergure, portant sur des surfaces importantes et n'englobant pas uniquement des immeubles insalubres ou des terrains mal utilisés. Ce sont des opérations complexes intéressant à la fois l'emploi, la circulation et le logement. Elles toucheront essentiellement les centres de nos villes. Elles seront très longues et très coûteuses mais, à long terme, elles seront tout à fait rentables. Elles permettront, en effet, d'aménager les structures d'accueil indispensables au développement des activités tertiaires et, par suite, à l'essor de l'agglomération intéressée. Il y a donc là un moyen d'action important, quoique peu maniable, pour l'aménagement du territoire qui, en nuançant l'effort public au profit des opérations de restructuration, pourrait accélérer l'ascension de telle agglomération à un niveau supérieur."

Il ajoutait :

"Le retard, en matière d'études, joint aux économies d'investissement que l'on recherche pour l'instant, a conduit à définir pour le Vème Plan un objectif limité à 250 hectares rénovés par an. Cet objectif, très modeste par rapport aux besoins mais non par rapport aux moyens, nous incite donc à consacrer la période 1966-1970 :

- à l'élaboration d'une doctrine de la restructuration et à la définition de méthodes techniques, juridiques et administratives destinées à permettre une réalisation plus rapide des opérations;"

" - à la mise au point de dossiers précis et
 "complets pour les opérations susceptibles d'être lancées
 "au cours du VIème Plan;

- au lancement de quelques opérations-pilotes
 "choisies dans les métropoles régionales dont les besoins sont
 "les plus urgents et à l'observation économique et sociologi-
 "que de ces expériences.

"On ne saurait trop insister sur le retard accumulé en cette
 "matière. Le Vème Plan peut encore être consacré à la
 "réflexion, à la préparation et à l'expérimentation, mais
 "le VIème Plan devra prévoir une croissance très importante
 "des réalisations sous peine de compromettre gravement
 "l'avenir de notre armature urbaine."

La pratique du Vème Plan confirme dans leurs grandes lignes le bien-fondé des objectifs fixés à son début, mais marque le caractère insuffisant des moyens proposés pour les atteindre.

Les premières opérations lancées - la Défense, Lyon- Part Dieu, Bordeaux Mériadec, Centre directionnel de Lille, Rouen St-Sever, etc... - ont été autant de découvertes. Il est temps que la Commission des Villes synthétise l'expérience accumulée et dégage autant qu'une doctrine de la restructuration une méthode de montage technique, juridique et administratif des opérations - la conception même des programmes étant affaire plus spécifique de chaque agglomération -.

Pour les besoins de la programmation nationale, comme pour ceux de leur gestion propre, il est indispensable que soient rassemblés d'ici la fin de l'année 1970 des dossiers de chacune des opérations susceptibles d'être lancées au cours du VIème Plan. Un groupe particulier de la Commission doit mettre au point le cadre de ces dossiers.

Enfin, et c'est là qu'apparaît l'insuffisance la plus grave du Vème Plan, - que devra compenser un effort énergique au cours du VIème Plan- la maîtrise foncière dans les périmètres à restructurer n'a pas donné lieu à un effort assez précoce et soutenu.

3/- PROGRAMME de RESTAURATION des SECTEURS SAUVEGARDES.

Le problème soulevé par ce programme tient schématiquement dans la confrontation de deux séries de chiffres :

- à la fin de 1969 étaient délimités 36 secteurs sauvegardés, couvrant 2000 hectares environ et comprenant 100.000 logements à restaurer sur 200.000;
- à la fin de 1968 étaient effectivement reconnus 12 îlots opérationnels, couvrant 22 hectares et concernant 2.650 logements nouveaux ou à restaurer.

La solution ne peut résider dans une croissance substantielle des seuls crédits publics, qui convrent actuellement en moyenne, avec une subvention de 10.000 francs un montant de travaux de 50.000 francs par logement. Il convient de rechercher dans quelles conditions les particuliers pourront prendre à leur charge une part plus grande de l'effort voulu par la loi du 4 Août 1962 "complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière".

Compte tenu du caractère du programme et du très petit nombre d'opérations auquel il donne lieu il semble nécessaire d'en bien marquer l'intérêt véritablement national et d'en individualiser la programmation.

4/- PROGRAMME de RENOVATION.

Si l'on fait référence aux textes, principalement le décret du 31 Décembre 1958, la définition donnée de la rénovation (d'ailleurs de façon indirecte par l'énumération des charges que doit contenir la convention liant l'organisme de rénovation à une commune) est très vaste et englobe la totalité des programmes présentés auparavant :

"Mettre au point, conformément au plan d'urbanisme de détail ou aux prévisions de ce plan, s'il n'est pas encore approuvé, le programme général d'équipements collectifs, le programme des travaux à réaliser dans les immeubles à restaurer, le programme de construction, et d'en organiser la réalisation;

"Acquérir, soit directement, soit par l'intermédiaire de la commune, les terrains et les bâtiments dont la démolition ou la remise en état est nécessaire et, s'il est concessionnaire, d'en poursuivre, à défaut d'accord amiable, l'expropriation;

"Procéder à la réinstallation provisoire ou définitive des occupants;

"Effectuer les démolitions et la mise en état des sols, de réaliser, le cas échéant, tout ou partie du programme d'équipement collectif;

"Céder de gré à gré aux divers utilisateurs, dans les formes prévues par les articles 41 et 43 de l'ordonnance sus-visée du 23 Octobre 1958; les terrains libérés et aménagés ainsi que les bâtiments remis en état.

"L'organisme de rénovation peut en outre être chargé de réaliser, en tout ou partie, les programmes de construction ainsi que les travaux à effectuer dans les immeubles subsistants."

Dans la pratique la notion est beaucoup plus restreinte; les 235 opérations existant fin 1968, portant sur 1300 hectares et dont les programmes comprennent 94.000 logements à détruire et 142.000 logements

à construire constituent maintenant la référence; il lui est associé quasi automatiquement l'image d'un déficit et d'une subvention, parfois qualifiée à tort "d'équilibre", dont le montant moyen par logement nouveau s'établit à 3.900 francs en région parisienne et 6.300 francs en province.

Comme il a été indiqué amplement dans l'exposé des principes d'action il convient de distinguer nettement entre les opérations engagées et les opérations nouvelles, de tirer parti pour ces dernières des possibilités nouvelles offertes par la Loi d'Orientation Foncière avec la procédure des Z.A.C. et de remettre sur le chantier des idées déjà avancées par la Commission de l'Equipement Urbain, pour arriver à une définition plus claire des conditions d'intervention financière de l'Etat et permettre une déconcentration des décisions en ce domaine.

Il suffira ici de faire référence au rapport déjà cité du groupe des structures urbaines :

• Sur le mode de calcul des subventions :

" En vue de parvenir à des prix de sol libéré aussi
" vrais que possible, le mécanisme suivant est proposé. Au vu
" du prix de revient et des conditions du marché dans l'agglomération, un prix de revente marchand serait fixé. Ce prix
" ne serait d'ailleurs pas nécessairement uniforme et pourrait
" varier selon les secteurs de la zone à rénover. Le déficit
" général de l'opération, calculé en comparant prix de revient
" et prix de revente marchand, serait partagé entre l'Etat et
" la commune. Lorsque les parcelles devraient être revendues
" à des organismes publics (H.L.M., constructions scolaires,
" ect...) à un prix inférieur au prix marchand, une subvention
" spécifique serait accordée à ces organismes maîtres d'ouvrage.
" Quant aux ventes au secteur privé, elles s'effectueraient au
" meilleur prix et les plus-values qui pourraient être obtenues
" diminueraient d'autant le déficit général et allègeraient les
" charges de l'Etat et de la commune."

• Sur l'adaptation des Z.A.C. à la rénovation, dans le cas d'une convention :

" La seule action des pouvoirs publics n'a pas permis
" à la rénovation urbaine d'atteindre les objectifs qui lui
" avaient été fixés par le IVème Plan. D'un autre côté, les opérations de rénovation ponctuelle effectuées par l'initiative
" privée sont menées en ordre dispersé et selon le seul critère
" de la recherche d'une rentabilité à moyen terme. La solution
" doit donc consister à assurer une conjonction entre l'une et
" l'autre en facilitant les opérations privées tout en les contrôlant et les ordonnant pour les conformer à l'intérêt général".

" Il convient dans ces conditions de définir soigneusement les secteurs dans lesquels les constructeurs privés
" peuvent être admis. Certains secteurs doivent être traités obligatoirement par la collectivité, ou son concessionnaire (espaces
" verts centraux, monuments, administrations, grandes dessertes, etc).

" D'autres, par contre, peuvent sans inconvénient être
" rénovés par des constructeurs privés."

" La procédure actuelle ne tolère pas l'entrée en jeu
" d'initiatives particulières avant la libération des sols.
" Dans un but d'efficacité, il faudrait les admettre dès la mise
" en route de l'opération de façon à leur faire supporter assez
" tôt les éléments différentiels du bilan qui seraient ainsi
" recouverts non plus par récupération, mais par anticipation
" au moyen d'une participation, soit aux charges d'équipement,
" soit aux dépenses de relogement, soit au déficit foncier."

" Etablie sur une base contractuelle, l'association
" entre rénovateurs privés et communes responsables pourrait
" comporter deux degrés concrétisés par deux conventions.
" Une première convention entre la collectivité et un organisme
" rénovateur, devenant responsable de l'opération, fixerait le
" programme général et les éléments de calcul des participations
" à récupérer. Une seconde convention entre la commune ou le
" rénovateur et chacun des constructeurs déterminerait, pour
" ceux-ci, la redevance précise leur incombant et la nature de
" leurs obligations, et les autoriserait à acquérir directement
" les terrains et à y réaliser des programmes de construction.
" Les promoteurs devraient, en contrepartie, se conformer aux
" exigences du plan d'urbanisme et contribuer à l'effort de
" rénovation dans les domaines où il coûte à la collectivité :

- relogement : soit en le prenant directement en
" charge, soit en mettant en mesure, par des apports ou des
" souscriptions, des organismes qualifiés de le faire à leur
" place;

- équipements : en acquittant à la commune, soit la
" taxe de régularisation des valeurs foncières, soit toute autre
" participation;

- déficit foncier : en réglant entre les mains du
" rénovateur agissant pour le compte de la collectivité une
" redevance destinée à compenser les pertes que cette dernière
" subit du fait de la réalisation d'éléments non rentables."

5/- Les PROGRAMMES d'INCITATION à des ACTIONS PRIVEES
d'AMENAGEMENT du TISSU URBAIN EXISTANT:

La procédure des Z.A.C. permet de mobiliser les dynamismes privés à une échelle relativement vaste pour des opérations complexes et de longue durée, dont l'impact peut être décisif sur le fonctionnement d'une agglomération, mais qui se traduisent le plus souvent par la substitution quasi totale d'une population et d'activités nouvelles à la population et aux activités anciennes.

Or une politique réellement globale d'amélioration du tissu urbain ancien doit pouvoir s'appliquer à diverses échelles et n'est pas nécessairement synonyme de traumatisme social. Deux programmes l'illustrent remarquablement : le programme de ravalement des immeubles, lancé d'abord à Paris et repris ensuite dans un certain nombre de villes, et le programme de réhabilitation des logements anciens, favorisé par l'intervention du F.N.A.H.

Il est souhaitable qu'à une échelle qui est celle de l'îlot ou de la rue, la rénovation, la réalisation d'équipements collectifs de voisinage (espaces verts, garages, équipements socio-éducatifs, crèches; etc...) puissent se faire avec l'accord et la participation des propriétaires initiaux, et si possible des locataires, des commerçants, etc..., plutôt que contre leur gré.

Un certain nombre de mécanismes ont été élaborés à cet effet : associations foncières urbaines, bail à la construction, apport du terrain à la société immobilière, participation dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, etc...

Mais la portée pratique de ces mesures ou de ces techniques reste sur bien des points insuffisante.

Des propositions ont déjà été élaborées par différentes personnalités. Il en va ainsi par exemple des Sociétés d'investissement foncier.

Un Groupe de Travail de la Commission des Villes pourra étudier, puis proposer, un ensemble de mesures réglementaires, fiscales, administratives, susceptibles de débloquentel ou tel mécanisme d'association, ou de généraliser les pratiques qui se sont avérées insuffisantes. Il s'agit là d'un champ privilégié pour l'expérimentation...

C - LES VILLES NOUVELLES

Les travaux du Groupe spécialisé des Villes Nouvelles ont été volontairement orientés vers des propositions concrètes se situant au niveau des moyens; il n'a pas paru nécessaire à ce Groupe de développer longuement les objectifs que leur assigne la politique urbaine dans son ensemble. Aussi n'est-il peut-être pas inutile d'en rappeler brièvement quelques-uns :

- "Assurer un développement urbain structuré autour de noyaux denses et animés et d'axes de circulation rassemblant les activités et les échanges", en remédiant ainsi à l'aggravation permanente des conditions de vie de la population qui est appelée à s'installer dans les banlieues des très grandes agglomérations;"
- "Créer progressivement un cadre de vie adapté aux conditions de la fin du siècle, ce qui implique une particulière vocation à y réaliser les expérimentations de toute nature, spécialement en ce qui concerne la mobilité des structures (domaine bâti et équipements) rendue nécessaire dans une vision à moyen et long terme par les inévitables et répétées modifications d'affectation ou de mode de fonctionnement".

Les villes constituent donc dans la politique urbaine proposée pour le VIème Plan un objectif essentiel qui résume, ou doit rendre exemplaire la recherche ou l'application de la plupart des autres objectifs.

RAPPORT DU GROUPE DES VILLES NOUVELLES (1)

Définies dans le cadre du Schéma Directeur de la Région Parisienne et des Schémas d'aires métropolitaines pour la Province, les "VILLES NOUVELLES" abordent aujourd'hui la phase des études concrètes et des premières réalisations. Le Rapport général de la Commission de l'Equipement Urbain pour le Vème Plan et les directives du Premier Ministre en date du 4 Avril 1966 et du 24 Octobre 1968 ont défini les conditions de démarrage des opérations.

(1) Le Président du Groupe des Villes Nouvelles est M. BOSCHER, Maire d'EVRY et le Rapporteur en est M. J.E. ROULLIER, Inspecteur des Finances.

Depuis 1966, neuf "Missions d'Etude et d'Aménagement ont été mises en place par le Premier Ministre, pour les "villes nouvelles" d'EVRY, PONTOISE-CERGY, TRAPPES, de la VALLEE de la MARNE et de MELUN-SENART (ex TIGERY-LIEUSAIN), en ce qui concerne la région parisienne; et pour la province à LILLE-EST, LE VAUDREUIL, L'ISLE d'ABEAU, et pour les zones d'urbanisation des rives de l'ETANG de BERRE.

Trois Etablissements Publics d'Aménagement ont été créés en 1969 à EVRY, PONTOISE-CERGY, et LILLE-EST. Un quatrième est en voie de constitution à TRAPPES.

Le moment est donc favorable pour préciser les caractéristiques et les objectifs des "villes nouvelles", afin de dégager les grandes options à retenir pour le VIème Plan.

1/- Les villes nouvelles françaises ont été conçues pour répondre aux besoins spécifiques des très grandes agglomérations.

Celles-ci se heurtent aujourd'hui à trois problèmes décisifs étroitement liés entre eux :

a) un problème de développement : spontanément, celui-ci se réalise par l'extension indéfinie de banlieues uniformes, en "tache d'huile", trop souvent formées par la juxtaposition de cités-dortoirs. C'est ce qu'on a appelé la "ville en miettes".

b) un problème de fonctionnement : les grandes villes étouffent et l'étendue des migrations alternantes engendrées par l'extension des banlieues aggrave la congestion. La ville, lieu privilégié de communication, devient le lieu où les communications deviennent, physiquement et psychologiquement, de plus en plus difficiles.

c) un problème de restructuration : l'homme, comme ce qu'on appelle les "fonctions urbaines", ne trouvent plus spontanément leur juste place, leur juste équilibre dans ce vêtement inadapté. L'homme est écartelé entre l'habitat, le travail, et les loisirs. De nombreuses activités étouffent dans le centre traditionnel ou à proximité, sans pouvoir retrouver ailleurs les conditions d'accueil, d'environnement, de concentration, qui leur permettraient de vivre. Ceci est générateur de coûts supplémentaires, mais aussi d'une insatisfaction croissante, caractéristique du problème urbain de notre temps.

2/- Dans ce cadre général, les villes nouvelles ne peuvent apparaître comme une création isolée, qui trouverait sa motivation première dans une prise de position idéologique, dans le souci de promouvoir ex-nihilo une cité idéale ou expérimentale.

Bien au contraire, basées sur l'analyse des forces complexes à l'oeuvre dans le développement urbain, les villes nouvelles cherchent à les utiliser en les canalisant. Elles constituent un élément stratégique au sein d'une politique urbaine d'ensemble. Il s'agit, conformément à l'objectif défini par la Commission de l'Équipement Urbain du Vème Plan, d'apporter une alternative à la prolifération anarchique de banlieues-dortoirs en tache d'huile "en assurant un développement urbain structuré autour de noyaux denses et animés et d'axes de circulation rassemblant les activités et les échanges".

Conçues pour accueillir progressivement, d'ici la fin du siècle, de 100.000 à 400.000 habitants, les villes nouvelles sont, à bien des égards, très différentes les unes des autres. Elles ont cependant en commun la poursuite de trois objectifs majeurs :

a) Intégration dans le système urbain environnant par leur conception en fonction d'axes de transports importants destinés à faciliter les liaisons avec le monde extérieur et, principalement, la métropole voisine ou, pour ce qui concerne la Région Parisienne, le coeur de l'agglomération. La ville nouvelle n'est pas autonome. C'est un élément d'un ensemble plus vaste.

b) La volonté d'y rapprocher l'emploi de l'habitat, mais aussi l'un et l'autre des espaces verts, des centres de loisirs et d'activités culturelles. La recherche de l'équilibre habitat-emploi est un objectif fondamental dans la restructuration des grandes agglomérations. Il est directement lié à la qualité des liaisons avec l'extérieur et à l'intégration dans un système urbain plus vaste dans des zones où l'emploi tertiaire constitue une part toujours croissante de l'emploi total, où l'unité du marché de l'emploi constitue un élément de liberté pour l'individu et de prospérité pour la collectivité.

c) La volonté de retrouver un caractère urbain marqué qui justifie sans doute l'appellation de ville nouvelle, impropre à d'autres égards. A la "ville en miettes" il s'agit de substituer ce qui fait l'âme de la ville : hiérarchisation des espaces et des quartiers, variété des densités, points de repère pour l'habitant, mélange et intégration des "fonctions urbaines" (logement, commerce, bureaux, culture, loisirs, etc) mobilité et communication. Cet objectif doit se concrétiser au premier chef par la création de véritables centres urbains, denses, variés, attractifs, rayonnant sur une zone plus vaste que la ville nouvelle proprement dite et donnant à cette dernière son caractère propre.

3/- De manière plus terre à terre, les villes nouvelles peuvent être considérées comme un des éléments d'une politique d'urbanisme opérationnel. A cet égard, et si on les compare par exemple aux Z.U.P. qui avaient été conçues pour répondre aux besoins d'agglomérations moyennes, elles présentent trois caractères spécifiques :

a) L'ampleur du cadre d'aménagement retenu : très schématiquement 5000 hectares - 30 ans, à comparer aux 300 hectares - 5 ans des grandes ZUP.

b) Leur situation dans des zones vierges ou relativement vierges, donc sur le territoire de communes rurales ou semi-rurales où tous les équipements d'infrastructure primaire sont à réaliser, mais où le prix agricole des terrains, la possibilité de réserver à l'avance l'emprise des équipements publics, la programmation rationnelle des travaux de base doivent permettre de résoudre à bon compte des problèmes insolubles ailleurs (circulation, espaces verts, etc...) et surtout, passée la phase de démarrage, de travailler à moindre coût que dans les zones déjà urbanisées.

c) La faible part du "logement" dans les surfaces prises en compte : à l'échelle retenue, il est rare que le logement occupe plus de 25 à 30% de la surface. La voirie, les équipements, les espaces verts, les zones d'activités et de loisirs, occupent une place prépondérante. Dès lors, la tâche des responsables n'est plus d'entrer dans le détail des opérations et d'établir des plans de masse, mais de promouvoir un aménagement d'ensemble, d'assurer la qualité des espaces libres, de réaliser les équipements de base, de veiller aux "points-clés" (centre urbain, grands équipements) et de stimuler les initiatives publiques et privées.

Les villes nouvelles répondent à des besoins qui, dans l'ensemble, ne sont plus contestés. Un accord se dessine pour penser que, pour la première fois en France, se présente un instrument à la fois ambitieux et plus souple que les Z.U.P., mais surtout conçu à la bonne échelle pour aborder les problèmes de restructuration et de développement qui se posent à de grandes agglomérations modernes. Par là même, il doit permettre de surcroît d'aborder de manière expérimentale et réaliste à la fois certains des problèmes les plus difficiles de la vie urbaine : intégration des fonctions, circulation, loisirs, "participation", etc... A cet égard la réalisation des villes nouvelles peut se révéler riche d'enseignements pour tout l'urbanisme opérationnel.

Ainsi, il s'agit aujourd'hui de réunir les moyens de faire les villes nouvelles. Il s'agit aussi de savoir quoi en faire. On examinera successivement les conditions fondamentales et préalables de leur réalisation et les objectifs que l'on peut rechercher dans cette réalisation.

A/- Les CONDITIONS sans LESQUELLES les VILLES NOUVELLES

ne se REALISERONT pas.

Quelles que soient les ambitions retenues dans le domaine de l'urbanisme, de la recherche d'un nouveau cadre de vie pour les habitants des grandes métropoles, il apparaît que l'ensemble de l'effort entrepris n'a de chances de succès que moyennant deux préalables, deux options fondamentales, qui concernent, d'une part, la cohérence dans le cadre d'aménagement retenu, d'autre part, la cohérence dans les moyens mis en oeuvre, plus particulièrement dans les moyens financiers.

Le Groupe de Travail a souligné que l'une et l'autre supposaient avant tout l'existence d'une ferme volonté politique, nécessaire pour mener à bien toute oeuvre de longue haleine, et plus précisément pour assurer le respect des grandes options d'urbanisme qui sous-tendent les villes nouvelles, comme pour assurer la concentration prioritaire des moyens disponibles en vue de leur réalisation.

C'est à ce prix qu'on pu être réalisées les villes nouvelles étrangères, ou en France les rares opérations analogues dans leur importance, bien qu'infiniment plus simples en ce qui concerne la gamme des moyens mis en oeuvre (Languedoc-Roussillon, Marché gare de Rungis).

1. La cohérence dans le cadre d'aménagement.

Aucune oeuvre complexe d'aménagement et d'équipement, impliquant une stratégie d'ensemble et une synthèse permanente, ne peut être menée à bien sans que les responsabilités politiques, administratives et financières ne soient regroupées dans un cadre cohérent. Il n'est pas raisonnable d'espérer réaliser une ville nouvelle si chaque décision relève individuellement de multiples administrations, comme de chacune des dix, quinze, ou vingt communes sur le territoire desquelles sera menée progressivement l'opération. Chacune de ces autorités en effet, quelle que soit son ouverture et sa compréhension, a ses intérêts légitimes et se trouve condamnée à réagir dans un cadre fragmentaire.

Le problème se pose au niveau de "l'aménageur" et au niveau de la collectivité locale, dont l'action commune permet seule de mener à bien l'oeuvre entreprise.

a) Les premiers aménageurs sont en cours de mise en place. Dans le cadre des directives du Premier Ministre, il s'agit des établissements publics d'EVRY, PONTOISE et LILLE-EST, déjà créés, et de l'établissement public de TRAPPES - St-QUENTIN, en cours de création. Intégrant la "Mission d'Etude et d'Aménagement" présidée par un élu local, associant sur une base paritaire au Conseil d'Administration les élus locaux intéressés et les Administrations Centrales et régionales compétentes, l'Etablissement Public permet, sans exiger dès le départ d'engagement financier des collectivités locales, d'assurer la cohérence d'ensemble de l'aménagement sur un grand nombre de communes et le nécessaire dialogue entre les responsables locaux et les fonctionnaires

responsables au niveau régional et national, qui viennent ainsi discuter sur place les difficultés rencontrées dans l'oeuvre engagée.

Il ne s'agit pas là d'une panacée. Il va de soi que chaque cas devra faire l'objet d'une étude particulière adaptée aux conditions locales, l'essentiel étant que les caractères principaux décrits ci-dessus puissent être préservés.

b) Mais le problème décisif reste celui du cadre communal. Il est évident en effet que l'on ne peut se passer des communes, tout d'abord pour des raisons de fait décisives : elles sont seules compétentes pour financer et décider la plupart des équipements, seules en mesure d'assurer la gestion de la ville nouvelle, mais plus encore pour des raisons de fond : la commune est à la base même de tout notre système constitutionnel et constitue le cadre de l'insertion progressive des nouveaux habitants dans la vie publique. Mais à l'inverse, il est évident que la notion même de ville nouvelle est contradictoire avec l'émiettement des responsabilités communales sur son territoire (l'Etablissement Public de PONTOISE recouvre 16 communes), avec l'intervention isolée de petites communes rurales ou semi-rurales dépourvues de moyens, dépassées par l'ampleur des problèmes et affectées de manière extraordinairement inégale par l'opération.

Il convient donc à la fois de protéger les noyaux existants des traumatismes résultant de l'urbanisation, de disposer d'un cadre budgétaire et fiscal unique pour la réalisation des équipements et d'assurer dans les meilleures conditions l'intégration des nouveaux habitants. Il est certain que ces préoccupations sont difficiles à concilier avec notre système administratif et, dans une certaine mesure, contradictoires.

La fusion des communes apporterait, à certains égards, une solution radicale. Mais il faut noter qu'elle n'assure pas l'individualisation du budget d'équipement de la ville nouvelle et qu'elle ne permet qu'imparfaitement de protéger les intérêts des urbanisations préexistantes. En tout état de cause, elle ne saurait être imposée et, s'il ne paraît pas exclu que dans certains cas les communes l'acceptent dès le démarrage de la ville nouvelle, elle ne peut le plus souvent constituer qu'un objectif éventuel et à long terme.

Et cependant une solution est indispensable dès le départ si l'on veut éviter que la ville nouvelle ne s'enlise dans des contradictions et des difficultés insurmontables. Ceci conduit donc à retenir comme option urgente et fondamentale la discussion de la proposition de Loi déposée par M. BOSCHER, aux termes de laquelle l'ensemble des communes concernées, si elles souhaitent réaliser solidairement les équipements de la ville nouvelle, se regroupent en un "Syndicat Communautaire d'Aménagement", syndicat d'un type particulier au sein duquel le budget et la fiscalité du territoire de la ville nouvelle sont individualisés et font l'objet d'une procédure particulière permettant l'octroi par l'Etat d'une dotation en capital destinée à couvrir les difficultés des premières années. Dans le cas contraire, le Gouvernement peut créer, sous le nom "d'Ensemble Urbain", une véritable commune nouvelle sur ce territoire.

2. La cohérence dans les moyens mis en oeuvre, et plus particulièrement dans les moyens financiers.

Il n'est pas raisonnable d'espérer réaliser une ville nouvelle si chaque programme de construction exige la quête préalable, au niveau local, de 20 subventions, de 30 emprunts et de divers financements complémentaires, relevant d'administrations et d'organismes différents. Ceci est particulièrement vrai pour une oeuvre qui veut représenter l'avenir et qui, entre des communes rurales qui ne souhaitent pas, pour des raisons compréhensibles, l'urbanisation, et des communes urbanisées sensibles à leurs propres besoins insatisfaits, risque de se trouver sacrifiée comme tout enfant sans père notoirement connu.

Ainsi, Etablissement Public et Syndicat Communautaire ne peuvent survivre seuls. A cet égard, le premier problème est celui du concours que pourront leur apporter, sous forme d'aide financière ou de garanties d'emprunts, les collectivités plus vastes dont ils favorisent le développement : communauté urbaine, département, établissement public régional (1).

Cependant, pendant toute la période de construction, une intervention de l'Etat sera nécessaire pour assurer l'existence et la cohérence des moyens à mettre en oeuvre, principalement sur le plan financier. Ceci pose, en préalable à toute réalisation à grande échelle, un problème d'avance au démarrage d'une part, un problème d'individualisation des crédits budgétaires et de programmation des emprunts, d'autre part.

a) La nécessité d'une avance du démarrage n'est plus contestée. Déjà l'effort fait par l'Etat pour les acquisitions foncières et le financement des missions d'études et d'aménagement, l'existence au budget des charges communes du Ministère de l'Economie et des Finances d'un chapitre d'aide aux villes nouvelles, en portent témoignage.

Il reste cependant deux préalables essentiels à assurer :

- d'une part, apporter aux communes rurales ou semi-rurales sur le territoire desquelles est implantée la ville nouvelle et qui doivent, dès le départ, participer au financement d'équipements sans commune mesure avec ce qui existait, la possibilité de prendre en charge sans recours à la fiscalité locale, les premières annuités des emprunts contractés par elles, faute de quoi le mécanisme se bloquerait au départ;
- d'autre part, assurer dès le démarrage une "image de marque" de qualité. Les villes nouvelles porteront longtemps la marque indélébile ou le prestige de l' "image de marque" créée par leurs tous premiers quartiers. Il est évident qu'il ne sera possible d'attirer des réalisations de qualité qu'en offrant dès le départ un certain nombre d'éléments attractifs qui permettront ensuite, par un effet de "boule de neige" de valoriser l'ensemble de l'opération.

(1) District de la Région Parisienne - Etablissement Public de la Basse-Seine.

La dotation en capital, prévue dans la proposition de Loi de M. BOSCHER, doit apporter les moyens de résoudre ces deux problèmes. Il est nécessaire qu'elle soit mise en place rapidement et que son montant soit fixé de manière raisonnable.

b) Le problème de l'individualisation des crédits budgétaires et de la programmation des emprunts correspondants est le problème fondamental.

Maintes fois posé sans avoir été résolu dans le cas des Z.U.P., partiellement résolu dans le cas du Languedoc-Roussillon, il se présente nécessairement avec beaucoup plus d'acuité dans les villes nouvelles, car aucun programme de logements ne peut démarrer en terrain vierge si ne sont pas réunis au même moment les multiples subventions et prêts nécessaires aux équipements publics.

Sans doute pourrait-on espérer, et on y reviendra plus loin, remettre en cause la structure même des financements, à l'exemple des villes nouvelles anglaises, pour parvenir avec la même dépense au maximum d'efficacité, mais dans l'immédiat c'est un objectif à la fois modeste et fondamental que de concrétiser l'accord de principe qui existe au niveau interministériel sur une procédure d'individualisation des crédits budgétaires.

Cette procédure, dont les modalités restent à définir, devrait s'appuyer sur une concertation interministérielle périodique reposant sur une analyse précise des besoins, et s'articuler avec la préparation des tranches régionales du VIème Plan. Elle se situe donc nécessairement au niveau national, mais en liaison constante et étroite avec les programmations régionales.

Elle permettrait parallèlement de parvenir à une programmation précise des emprunts nécessaires pour compléter le financement des équipements publics.

Ces deux objectifs, cohérence dans le cadre d'aménagement et cohérence dans les moyens mis en oeuvre, rejoignent en fait le problème de la définition d'une volonté et d'une doctrine claire en matière de villes nouvelles :

QUI veut réaliser les villes nouvelles ? Ce ne sont pas et ce ne peuvent être aujourd'hui leurs habitants. Dans quelque régime que ce soit, il est difficile à chaque pas de dégager des moyens, des crédits même modestes, pour des gens qui n'existent pas. Les villes nouvelles peuvent devenir le "lieu géométrique" de problèmes, de solutions, d'ambitions qui concernent tous les citoyens, mais elles ne trouvent à ce titre qu'un "support" diffus, alors que l'inertie est le plus grand des obstacles, que les difficultés sont concrètes, quotidiennes et bien localisées.

B/ - Les OBJECTIFS : Les VILLES NOUVELLES, OPPORTUNITE de PROGRESSER de MANIERE REALISTE DANS la RECHERCHE d'une VIE URBAINE ADAPTEE aux BESOINS de NOTRE TEMPS.

Les villes nouvelles répondent à un besoin "physique" d'organisation des grandes agglomérations et ne permettraient-elles que d'édifier des banlieues plus humaines et mieux "équilibrées" qu'elles trouveraient déjà leur justification. Mais, par le simple fait qu'elles existent, les villes nouvelles apportent aussi la possibilité d'aller plus loin pour faire mieux. Si l'on peut penser qu'en tout état de cause une urbanisation cohérente sur un site bien choisi, acheté du prix agricole, permet de construire dans de meilleures conditions et pour moins cher, tout en intégrant les espaces verts et les loisirs dans la ville, l'observation la plus importante est que, dans ce cadre général, la ville nouvelle apporte un élément supplémentaire de liberté tempérée par les réalités économiques et sociales.

Ceci veut dire que la ville nouvelle peut être un terrain d'expérience au bon sens du terme. C'est à dire qu'il ne permet pas de faire n'importe quoi, qu'il ne peut être le refuge du futurisme ou de l'utopie, mais que précisément, parce qu'il impose des contraintes sociales, techniques et économiques, il permet d'aborder lucidement et concrètement certains des problèmes-clés de la vie urbaine de notre temps.

Il ne s'agit donc pas ici de proposer à proprement parler des options, mais plutôt, dans le cadre d'une option fondamentale qui serait d'exploiter au maximum les possibilités d'innovation qu'offrent les villes nouvelles, de présenter un certain nombre de thèmes ou d'objectifs possibles qui devraient faire l'objet d'un approfondissement dans le courant de l'année 1970.

On examinera ces thèmes sous les rubriques de la participation des citoyens, de l'efficacité économique et financière, de la conception urbanistique et de la création architecturale.

- Le PROBLEME de la PARTICIPATION des CITOYENS, de leur association à la réalisation et, plus encore peut-être, à la vie de l'oeuvre entreprise, se pose de manière à la fois concrète et contradictoire dans les villes nouvelles :

- o concrète parce que l'arrivée brutale de populations importantes dans un cadre artificiel risque de conduire à des tensions, à des conflits violents,
- o contradictoire, car la préoccupation nécessairement dominante au départ de préserver les intérêts des gens qui sont déjà là, de les associer par le biais des communes à la réalisation de la ville nouvelle, risque parfois de faire prévaloir des vues qui ne seront pas celles des nouveaux arrivants, ou tout au moins de rendre plus difficile leur intégration dans la nouvelle cité.

A l'inverse il semble admis qu'une nouvelle population a besoin d'un temps d'adaptation, pendant lequel le problème de l'information et d'une certaine participation est essentiel, avant de "prendre en mains ses propres affaires".

Ces problèmes se posent concrètement avec le projet de Syndicat Communautaire d'Aménagement. En effet, s'il paraît profondément nécessaire, en ce sens qu'il peut seul réunir le minimum d'adhésion sans lequel on ne peut réussir, qu'il apporte seul une solution aux problèmes d'équipement, il n'en reste pas moins qu'il organise une fédération des communes existantes, avec les Conseils municipaux existants, alors que les limites communales deviendront totalement arbitraires dans la ville nouvelle.

Les grands ensembles ont rencontré, à un moindre degré sans doute, des problèmes de ce type, plus ou moins bien résolus par la naissance d'associations ou de conseils de résidents. Ainsi une recherche particulière est nécessaire pour assurer dans les meilleures conditions l'intégration des nouveaux habitants. Elle pourrait conduire à définir, à côté de l'intervention du syndicat communautaire et en liaison avec lui, des formules d'association progressive des nouveaux habitants à la vie de la ville nouvelle.

On notera par ailleurs que les villes nouvelles, pour être soutenues par la nation, devront être comprises. Ceci pose de manière très aiguë un problème qui n'a jamais été résolu de manière satisfaisante dans notre pays et qui est celui de l'information du public. A cet égard, les villes nouvelles peuvent être un terrain d'expérience privilégié et nécessaire pour le développement de l'information en matière d'urbanisme et l'introduction de nouvelles méthodes, notamment audiovisuelles.

- Le PROBLEME de l'EFFICACITE ECONOMIQUE et FINANCIERE.

1/- Les villes nouvelles apportent toutes les caractéristiques nécessaires pour être un terrain privilégié d'application des méthodes de R.C.B. (rationalisation des choix budgétaires) ou plus exactement de P.P.B.S. (planning - budgeting - programming system), c'est à dire en fait d'adaptation rationnelle, sur une longue période de temps, des moyens dont on dispose aux objectifs que l'on s'est fixé.

Il n'est pas besoin de s'aventurer beaucoup pour penser qu'une étude réfléchie, sans a priori, des méthodes à utiliser pour financer une ville sur 30 ans, de manière à parvenir à la réalisation la plus économique des objectifs que l'on s'est fixé, ne déboucherait pas sur la création d'innombrables mécanismes de subventions, de prêts et de financements complémentaires, qui n'existent guère que dans notre pays.

Il semble notamment que dans ce cadre, et sous réserve de la mise en place des contrôles nécessaires pour éviter les gaspillages ou les engagements inconsidérés, la "globalisation des financements" pourrait conduire à une efficacité, donc à une économie considérablement accrue. On entend par "globalisation des financements" la possibilité, sans crédits supplémentaires, de faire masse de l'ensemble des subventions, prêts et financements divers disponibles au titre d'une année, dans le cadre

d'un programme d'ensemble et d'un contrôle de gestion efficace. C'est d'ailleurs le système qui a été appliqué dans la réalisation de chacune des villes nouvelles anglaises.

Il serait très souhaitable de pouvoir engager une étude détaillée sur ce sujet, pour lequel les villes nouvelles pourraient servir de terrain d'expérience. Celle-ci devrait être menée en étroite liaison avec le Groupe "Finances Locales" qui examine ce problème dans un cadre plus général.

2/- Parallèlement, devrait être approfondie la définition d'une stratégie économique et financière, applicable aux villes nouvelles, basée sur l'idée que certains investissements, certaines dépenses, réalisés à tel moment ou à tel endroit, plutôt qu'à tel autre, peuvent avoir un effet multiplicateur ou induit considérable, sur le développement de la ville nouvelle.

C'est d'abord le problème de la politique de "démarrage" qui se pose à cet égard. La ville nouvelle qui cherche à attirer à un certain endroit, à un certain moment, des individus ou des activités qui n'y seraient pas venus spontanément à ce moment là, doit savoir prendre des risques et donc calculer ces risques. L'effort commercialement nécessaire, que consent le promoteur privé en réalisant une piscine, en vendant à perte les premiers logements ou les premiers bureaux, a-t-il un sens au niveau de la ville nouvelle? Certainement oui, mais de quelle manière? S'agirait-il au départ de réaliser certains équipements culturels? d'aménager une base de loisirs ou certains espaces verts au-delà des besoins immédiats? de lancer une campagne de publicité? de vendre à perte pendant une période à déterminer à des clients à déterminer? ou plutôt peut-être d'utiliser des formules de concession ou de location qui permettraient de récupérer progressivement les plus-values? Sans doute ne peut-on réduire ces problèmes à leurs aspects économiques, mais l'analyse précise de ceux-ci reste la condition du succès.

Et de même, par la suite, on pourra ou non donner naissance à un "effet de boule de neige" et à un "effet de ricochet" :

- "effet de boule de neige" dans la mesure où plus ou moins vite la ville pourrait trouver son propre dynamisme à partir d'une certaine concentration d'équipements, d'une certaine image de marque. Cet effet peut être très sensible pour ce qui concerne les bureaux ou certains types d'activités industrielles;
- "effet de ricochet", sur le milieu environnant car, selon son type de développement, la ville nouvelle sera la grève où vient mourir la vague de l'urbanisation, ou au contraire un foyer de vie irriguant les zones environnantes.

Tous ces problèmes ont des aspects très concrets, dont on ne citera ici que quelques exemples :

- Quelle serait la meilleure utilisation de la dotation en capital? et de la trésorerie de l'aménageur, en fonction d'une politique d'ensemble?

- Vaut-il mieux lancer immédiatement un centre commercial peu satisfaisant pour l'urbaniste, ou attendre quelques années?
- Quelle politique foncière adopter et notamment dans quelle mesure recourir à la location ou à la concession des terrains ?

C/ - Le PROBLEME de la CONCEPTION URBANISTIQUE et de l'EXPERIMENTATION
ARCHITECTURALE.

1. Au-delà des nécessaires préoccupations d'efficacité immédiate, les villes nouvelles ont pour ambition fondamentale d'apporter à leurs habitants un cadre de vie mieux adapté à leurs besoins de circulation, de travail, de détente et de loisirs que celui des villes traditionnelles et des banlieues actuelles, tout en leur permettant de bénéficier au maximum de ce qui fait "la ville", facilités de communication de tous ordre, qualité des "services disponibles", points de repère, hiérarchie des quartiers, "image de la ville", etc...

2. C'est sans doute dans ce domaine que la possibilité, que la nécessité d'une innovation raisonnée est le plus clairement ressentie, mais aussi que les hésitations et les incertitudes sont les plus grandes.

Il serait sans doute plus dangereux qu'utile de vouloir élaborer une doctrine officielle, définir des modèles type et des solutions toutes faites. A cet égard la variété des villes nouvelles répond à la nature des choses.

Cependant on s'efforcera de présenter ci-dessous un certain nombre de thèmes sur lesquels une recherche et une réflexion coordonnée pourraient permettre de préciser les options à retenir:

a) Transports et circulation :

Il paraît évident qu'il s'agit là de l'un des domaines privilégiés où les villes nouvelles, par l'échelle même à laquelle elles se situent, peuvent intégrer, de manière économique et réaliste, les possibilités d'innovation actuellement connues, en les confrontant à celles des techniques plus classiques, lorsque les voies peuvent être réservées, conçues et dimensionnées correctement dès le départ.

Il s'agit donc là d'un terrain d'expérimentation exceptionnel dont les leçons pourront concerner toutes les agglomérations urbaines d'une certaine importance.

b) Loisirs, espaces verts, intégration de la ville dans son environnement naturel :

Dans toute cette gamme de problèmes cruciaux pour la vie de l'homme contemporain, le site des villes nouvelles, la disponibilité de vastes terrains à bas prix, l'échelle à laquelle le problème est envisagé, ouvrent des possibilités considérables. Peut-être peut-on espérer arriver ainsi à la situation souhaitée par Louis ARMAND, dans laquelle l'habitant de la ville ne ressentirait plus le besoin d'une résidence secondaire.

c) Conception des principaux équipements publics :

Un effort considérable est en cours et doit être développé pour mieux adapter la conception et l'utilisation des principaux équipements publics aux besoins de la vie urbaine contemporaine, qu'il s'agisse de l'université, des équipements culturels, des équipements sportifs, sanitaires et sociaux, etc... Il ne se manifeste que de manière éparse, perdant aussi beaucoup de son caractère exemplaire, par suite d'innombrables difficultés administratives ou locales.

Les villes nouvelles devraient devenir le terrain d'expérience privilégié dans ce domaine. Ceci paraît particulièrement souhaitable en ce qui concerne le Ministère de l'Education Nationale qui a récemment créé une sous-Direction de l'Expérimentation.

d) Centre urbain et vie urbaine :

Toute une gamme de recherches plus importantes encore pour la réussite des villes nouvelles et pour l'évolution de la vie urbaine concerne ce que l'on pourrait appeler le rassemblement et l'articulation des "fonctions urbaines".

De quelles fonctions doit-il s'agir ? C'est un thème de discussion et les situations sont variées.

Certaines de ces fonctions doivent-elles se rassembler dans un "centre urbain" ? Cela paraît fondamental malgré certaines discussions.

Dès lors le centre urbain pose de manière aiguë des problèmes qui existent ailleurs et n'ont pas encore reçu de solution satisfaisante : le problème de l'intégration et de la superposition des fonctions et, notamment, celui de l'insertion du grand commerce moderne dans la vie urbaine (mais aussi de l'Université et de nombreux autres équipements), le problème de la polyvalence des équipements, le problème aussi de la progressivité dans la réalisation, de la souplesse dans l'évolution ultérieure de ce qui aura été construit.

Dans tous ces domaines les villes nouvelles sont déjà en fait un terrain d'expériences, qu'il s'agisse des conceptions urbanistiques, de la confrontation des besoins des divers utilisateurs, mais aussi des formules administratives et financières qui ont souvent une influence déterminante sur les solutions retenues.

Une réflexion est à mener pour en tirer de premières conclusions.

e) Création architecturale :

Renoncer au plan-masse n'est pas renoncer, bien au contraire, à toute ambition dans le domaine de la création architecturale, de la promotion d'une architecture de qualité.

Comment les villes nouvelles peuvent-elles jouer ce rôle essentiel à leur vocation comme à leur "image de marque", sans retomber dans l'imposition de contraintes rigides ? C'est là sans doute le problème le plus difficile. Il n'existe encore aujourd'hui que quelques tentatives timides et mal assurées. Différents éléments peuvent intervenir.

Tout d'abord, le regroupement des promoteurs au niveau de programmes très importants, pour en assurer l'étude et la réalisation en liaison avec l'Administration, peut jouer un rôle non négligeable. En effet, contrairement aux "grands ensembles", les villes nouvelles ne pourront trouver leur clientèle dans la seule poussée spontanée de la demande : elles devront créer leur image de marque et la rendre attractive. Et si pour le constructeur de cinquante logements l'essentiel est de trouver un "dent creuse", une bonne situation, pour les constructeurs groupés de huit mille logements la qualité urbaine et architecturale de l'ensemble doit devenir de plus en plus une des conditions du succès commercial.

Par ailleurs, toute une recherche est à faire pour substituer aux contraintes trop souvent stérilisantes des stimulants, incitant à rechercher la qualité. Toute une réflexion est à mener dans ce domaine, mais il ne paraît pas vain d'espérer que joue une réelle émulation facilitant le progrès de l'architecture.

Mais les villes nouvelles doivent aussi intervenir de manière spécifique pour encourager la création architecturale. En première analyse l'effort pourrait être porté dans ce domaine sur l'accueil de programmes expérimentaux, le lancement de concours et, surtout peut-être, une action pour améliorer la qualité architecturale des équipements publics.

C H A P I T R E I I

LES TRANSPORTS ET LA CIRCULATION DANS LES VILLES (1)

Les INSUFFISANCES du Vème PLAN

Le Vème Plan a permis de prendre une première mesure de l'effort considérable qu'il fallait consentir pour la réalisation des infrastructures majeures de circulation et de transports dans les villes. Mais aujourd'hui l'effet de la politique retenue apparaît bien faible eu égard à l'évolution perceptible.

- Au cours de ces dernières années la dégradation des conditions de circulation s'est poursuivie sous l'effet d'un accroissement considérable des déplacements effectués, spécialement en véhicules individuels. Le parc automobile français s'accroît annuellement de plus de 6% et la croissance annuelle moyenne de la circulation urbaine est de l'ordre de 8%.
- La prise de conscience de l'ampleur du phénomène a conduit à des progrès certains dans la conception des systèmes de circulation urbaine ou dans leur exploitation. Mais les résultats obtenus se sont révélés bien insuffisants. Les crédits d'investissement de voirie urbaine prévus au Vème Plan n'ont pas été totalement engagés; de plus la durée de réalisation des infrastructures est telle que la plupart des opérations qui seront en service à la fin du VIème Plan ont nécessairement déjà été engagées, ne serait-ce que pour l'acquisition des terrains. En matière d'exploitation enfin, les moyens actuels ne permettent pas encore une large diffusion des techniques complexes (plans de circulation, régulation du trafic).
- Les transports collectifs de surface, malgré quelques efforts de modernisation, sont toujours pris dans le cercle vicieux des encombrements et des bilans financiers défavorables. Leur qualité de service se dégrade, qu'il s'agisse de vitesse

(1) ce chapitre a été explicitement approuvé par le Groupe n° 4 "Circulation et Transports" de la Commission des Villes (Président : M. FRYBOURG).

commerciale, de fréquence, ou de régularité et leurs coûts d'exploitation augmentent. Dans la plupart des agglomérations de plus de 200.000 habitants leur clientèle stagne ou diminue (sans pour autant que les conditions de confort soient améliorées aux heures de pointe) et les réseaux connaissent des difficultés financières. Quant aux réalisations encouragées, ils sont loin de satisfaire les besoins.

Cette situation est préoccupante à plus d'un titre. La congestion des voies de circulation constatée d'abord dans les grandes villes, puis dans l'ensemble des agglomérations, entrave une des fonctions essentielles de la ville : la communication et l'échange. Elle est génératrice de coûts "sociaux" que traduisent la gêne subie par les transports en commun tributaires de la voirie de surface, l'insécurité et les nuisances (bruit, pollution) supportées par les piétons et les riverains. L'incommodité des transports collectifs (qui explique aussi la forte utilisation des deux roues dans les petites villes) frappe lourdement les catégories de citadins n'ayant pas accès à l'automobile et qui représentent encore plus de la moitié de la population : jeunes, vieillards, handicapés, personnes ne disposant pas de voiture (42% des ménages ne sont pas motorisés). Soumis à des conditions de déplacements de plus en plus défavorables en durée, commodité et confort, ces citadins ont une mobilité deux à trois fois plus faible que les autres et n'ont finalement pas pleinement accès aux biens et services que dispense la ville. Le risque est grand de voir se constituer ainsi une sorte de "société parallèle".

Enfin, l'insuffisant développement des infrastructures de circulation, en engendrant la pénurie de terrains urbanisables, renchérit et aggrave l'incohérence du développement urbain et freine le développement économique.

Les TRANSPORTS et la CIRCULATION : un SECTEUR PRIORITAIRE.

La situation qui vient d'être décrite justifie qu'au VIème Plan une politique plus ambitieuse soit adoptée, faute de quoi l'équipement urbain viendra s'inscrire au passif du VIème Plan, aussi bien en regard des finalités économiques que des finalités sociales.

Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur le fait que le système de transport et de circulation, trame et support de la ville, se trouve naturellement appelé à servir directement certains des objectifs fondamentaux de la politique urbaine :

- rendre accessible à tous, et notamment aux catégories de citadins les plus défavorisés, les emplois et services (commerces, loisirs, équipements collectifs) offerts par la ville;
- améliorer les conditions actuelles de transport des usagers, surtout pour les déplacements à caractère obligé (entre domicile et travail pour l'essentiel);

- organiser efficacement les transports de biens, notamment la distribution physique des marchandises en zone urbaine (on doit souligner l'importance de ce problème, trop souvent négligé jusqu'à maintenant);
- préserver et améliorer le cadre de vie et la qualité de l'environnement, largement conditionné par les transports et la circulation;
- assurer une organisation consciente de l'espace (promotion des centres, villes nouvelles, développement périphérique...) par le moyen des grandes infrastructures et de l'organisation du système de transport et de circulation;
- préparer l'avenir, notamment par une politique foncière de réservation d'emprises.

MULTIPLICITE des ACTIONS à ENGAGER au COURS du VIème PLAN.

Compte tenu de ces objectifs, la politique à mettre en oeuvre au cours du VIème Plan reposera tout d'abord sur trois actions-clé :

- o un accroissement sensible de l'effort d'investissement en matière de voirie urbaine,
- o une politique de promotion des transports en commun conduisant à renverser les tendances actuelles,
- o la recherche de l'utilisation optimale pour l'ensemble de la collectivité, de l'énorme capital que constituent les infrastructures et les systèmes de transports actuels.

Il convient de souligner la complémentarité et la nécessité de ces trois options pour que soit mise en oeuvre une politique d'ensemble cohérente.

Ainsi la promotion des transports en commun et l'utilisation plus efficace de la voirie actuelle ne sauraient justifier une politique malthusienne en matière d'investissements routiers; Si les tendances actuelles se poursuivent le parc automobile aura presque doublé en quinze ans et le nombre de déplacements urbains par ménage aura cru fortement. Or ces nouveaux besoins de déplacement ne pourront tous être satisfaits par les seules automobiles, quel que soit l'effort consenti en leur faveur et inversement. L'usage de l'automobile apparaît particulièrement adapté pour de nombreux déplacements autres que les migrations alternantes (déplacements d'affaires, de loisirs), et il connaîtra un fort développement pour les déplacements de banlieue à banlieue. Face à cette demande, l'effort d'investissement doit porter notamment sur un type nouveau d'infrastructures à forte capacité: les voies rapides. Pour répondre à leur objet, elles doivent offrir aux usagers une haute qualité de service aux différentes heures de la journée et constituer l'un des supports privilégiés du développement urbain.

Promouvoir les transports collectifs c'est tout d'abord réhabiliter la notion de service public et diminuer les inégalités sociales en assurant des conditions convenables de transport aux citoyens n'ayant pas accès à l'automobile. Il semble bien qu'une proportion non négligeable de la population restera dans ce cas (30 ou 35% actuellement aux Etats-Unis). UN effort important est à consentir pour adapter et moderniser les réseaux de surface et les réseaux ferrés actuels. En Région Parisienne la surcharge de ces moyens de transport atteint des niveaux inacceptables et le problème se pose avec une acuité croissante dans les villes de province.

Mais les transports collectifs ne doivent pas se limiter à un rôle social. La congestion de la circulation dans les villes qui n'ont pas été construites pour l'automobile est telle que de longs délais et des investissements importants seraient nécessaires pour y remédier. Aussi le recours aux moyens de transports collectifs sera indispensable au cours des prochains Plans, pour assurer le fonctionnement des parties denses des agglomérations d'une certaine importance et notamment la desserte des centres, surtout aux heures de pointe.

La question posée aux responsables de la politique urbaine par le développement incontrôlé et inconsideré de l'automobile est celle de ses conséquences sur la forme du développement des villes, et plus concrètement le risque d'éclatement et de désintégration de la cité en un milieu dispersé avec dépérissement du centre. Or, pour la Commission des Villes, le rôle culturel et social des villes est un trop gros enjeu de civilisation pour qu'on puisse accepter un schéma qui prenne son parti d'une évolution spontanée vers une ville éclatée où ce rôle serait privé de support. Promouvoir les transports en commun, c'est offrir pour certains déplacements une alternative valable à l'usage de l'automobile et préserver l'avenir en évitant des formes de développement irréversibles.

Enfin, la meilleure utilisation des systèmes de transport et de circulation ne doit apparaître ni comme un palliatif à un effort d'investissement insuffisant, ni comme une solution alternative. Une bonne exploitation (qui inclut les mesures réglementaires et tarifaires) permet de tirer le meilleur service d'une infrastructurante existante, c'est donc un devoir élémentaire pour le gestionnaire du capital, fruit de l'effort de la Collectivité. Loin de compenser un sous-investissement, l'exploitation apparaît comme la conséquence du développement du capital dont la Collectivité est en droit d'attendre des dividendes accrus. Plus le coût de développement de la voirie sera élevé, plus il sera intolérable d'en voir la bonne utilisation compromise par un stationnement, garage ou tout autre emploi, qui aurait pu être assuré à un moindre coût pour la Collectivité.

Une meilleure organisation de la circulation urbaine, par l'intermédiaire de plans de circulation notamment, consiste à agir sur l'offre en améliorant la capacité des voies et les possibilités d'écoulement des véhicules par des actions appropriées d'exploitation de la voirie; à agir sur la demande en favorisant les déplacements les plus essentiels pour la collectivité et en adaptant le débit des véhicules à la capacité des conditions convenables de circulation pour les automobilistes eux-mêmes,

pour les transports collectifs de surface, et un cadre de vie plus agréable pour les piétons et les riverains. Quant aux voies ferrées suburbaines, elles offrent souvent des réserves importantes de capacité, très insuffisamment utilisées.

Nota :

Le Vème Plan avait déjà nettement pris position pour l'option A concernant les voies rapides urbaines; elle se trouve nettement confirmée pour le VIème Plan et on ne saurait mésestimer l'importance des efforts financiers qu'elle implique. La prise de conscience en faveur des options B et C (transports collectifs et meilleure utilisation des infrastructures existantes) est plus récente; c'est pourquoi le texte qui suit s'étend davantage sur le contenu et la justification de ces options.

La DIVERSITE des ACTIONS selon les VILLES.

L'importance de ces objectifs varie selon les agglomérations. La diversité des tailles, des formes, des sites des agglomérations conduira, selon le cas, à mettre l'accent sur tels ou tels objectifs et moyens d'action.

Ainsi, les rôles respectifs des transports individuels et des transports collectifs, et la nature des moyens à mettre en oeuvre en faveur de ces derniers, dépendent essentiellement de la taille des agglomérations. Dans les régions urbaines atteignant ou dépassant le million d'habitants, la réalisation et le développement des grandes infrastructures de transport en commun en site propre est nécessaire. Dans les autres agglomérations, la promotion des transports collectifs fera surtout appel à une priorité effective aux transports de surface utilisant la voirie, ainsi que pour les plus grandes villes, à l'expérimentation de solutions nouvelles de transport en site propre, plus légères et moins coûteuses que le métro classique.

La diversité des actions à entreprendre, ainsi que la nécessité d'une cohérence globale au niveau de chaque agglomération, militent pour une véritable décentralisation et la création d'autorités uniques ayant compétence sur l'ensemble des problèmes de circulation et transport (sous réserve des responsabilités particulières de l'Etat). Il appartient donc à chaque agglomération de prendre la responsabilité du choix des options qui répondent au mieux aux objectifs qu'elle s'est fixés.

L'INTEGRATION des TRANSPORTS dans l'AMENAGEMENT URBAIN.

Les transports ne sont pas une fin en soi; leur organisation et leur développement doivent s'intégrer dans les perspectives plus globales d'aménagement des villes. Il s'agit notamment de prendre en compte les "effets externes" de la circulation et des transports, c'est à dire leurs conséquences sur le cadre de vie (nuisances, etc...) des citoyens et leur influence sur le développement urbain, et de promouvoir des formes d'urbanisation qui favorisent une organisation efficace des transports collectifs et individuels et facilitent autant que faire se peut l'accessibilité des citoyens aux emplois, services et équipements collectifs.

Ces objectifs généraux conduisent aux options suivantes, dont l'ordre de présentation n'est nullement lié à leur importance respective.

A/- REALISER DES INFRASTRUCTURES DE VOIRIE URBAINE ET PRINCIPALEMENT

DES VOIES RAPIDES.

Les efforts devront être dirigés en priorité vers la réalisation des voies qui constituent les structures directrices de l'espace et à ce titre les moyens décisifs de réaliser les schémas d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que vers la réalisation de celles qui permettent de désencombrer les centres du trafic qui n'y a pas sa place (trafic de transit et trafic interquartier).

Dans les agglomérations importantes ou simplement moyennes (par exemple supérieures à 50.000 habitants), ces voies doivent être nécessairement des voies rapides (autoroutes ou routes express).

La diversité des tailles, des formes, des sites des agglomérations interdit de recommander des priorités fondées sur des critères fonctionnels. La justification économique des opérations, toujours largement démontrée, n'est pas à elle-même ^{seule} suffisante, et il convient de tenir compte de leur état de préparation et des difficultés de réalisation pour déterminer les possibilités du VIème Plan.

Les différents programmes pourraient reposer sur les orientations suivantes :

- a) Tout d'abord réaliser ou achever la réalisation des opérations engagées ou préparées pendant le Vème Plan, ce qui d'ores et déjà nécessite des moyens financiers considérables. Dans les échéanciers, et peut-être aussi dans les choix relatifs à certaines sections ou échangeurs, une relative priorité peut être donnée aux ouvrages qui déterminent le plus directement l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation dont l'effet pourrait ainsi se faire sentir au VIème Plan.
- b) Pour les opérations nouvelles à engager au cours du VIème Plan marquer de façon assez nette une priorité aux tronçons ouvrant de nouveaux espaces à l'urbanisation.
- c) Ensuite préparer très activement un important programme d'opérations à réaliser au-delà du VIème Plan, cette préparation portant sur la définition des projets (à leurs divers stades d'élaboration), sur la réservation des emprises et les acquisitions de terrains systématiques. On peut remarquer au passage que l'évolution des valeurs foncières est telle qu'une certaine anticipation à l'acquisition des terrains est, dans presque tous les cas, de bonne politique : le financement doit donc en être assuré en priorité.

Ces opérations déterminantes exigent un effort financier considérable que les capacités actuelles de financement rendent très difficiles. Une amélioration possible consisterait à :

- remédier aux difficultés provoquées par les structures de financement en clarifiant les différents systèmes existants (fonds de concours des collectivités locales). Les collectivités locales seraient alors mieux incitées à s'engager dans ce type d'opérations,
- inciter les départements à orienter une partie de leurs investissements de voirie vers des réseaux de voies rapides urbaines de statut départemental,
- rechercher des modalités nouvelles de financement, en particulier par l'institution de péages urbains ou de toute autre formule de tarification localisée.

B/ - UNE POLITIQUE DYNAMIQUE DES TRANSPORTS COLLECTIFS (1)

La politique en matière de transports collectifs reposera sur trois actions-clés, dont l'objectif essentiel est une amélioration notable de la qualité de service:

- Promotion des transports de surface pour aboutir à un renversement des tendances actuelles, en agissant à la fois sur l'exploitation des réseaux et l'organisation de la circulation,
- dans les grandes agglomérations modernisation et développement des réseaux de transport en site propre,
- promotion de nouvelles solutions technologiques débouchant sur des réalisations expérimentales complètes (cette dernière action est décrite dans l'option "innovation technologique").

a) Promotion des transports de surface.

Les réseaux de surface représentent l'essentiel des moyens de transport en commun dans de nombreuses villes et resteront nécessaires même dans celles où des transports en site propre seront développés; c'est sur eux que repose en grande partie la réhabilitation de la notion de service public et de l'image de marque des transports en commun.

Pour diminuer leurs coûts et améliorer sensiblement leur qualité de service et leur attractivité, il convient :

- d'organiser la circulation afin de dégager les autobus des encombrements, en grande partie responsables de leurs coûts élevés et de leur médiocre qualité de service.

La discipline de l'usage de l'automobile peut être obtenue par divers moyens décrits dans l'option C "une meilleure utilisation des infrastructures". Cette action constitue un préalable au rétablissement de la situation des réseaux, y compris sur le plan financier. Elle sera d'autant mieux acceptée des usagers qu'elle s'accompagnera d'une amélioration de la qualité de service, rendue possible par de bonnes conditions de circulation.

- de mener une action vigoureuse au niveau de l'exploitation des réseaux qui sera obtenue par un ensemble de mesures concernant :

- ° la productivité (extension des services à un agent, travail à temps partiel, etc...),

(1) cette option reprend dans ses grandes lignes celles de l'Inter groupe "Transports collectifs urbains".

- ° l'organisation des lignes pour les adapter au mieux aux besoins (lignes express, intégration des transports en commun dans les zones de développement périphérique où l'offre doit précéder la demande, etc...),
- ° l'aménagement des correspondances, des stations (confort),
- ° la modernisation du matériel roulant (confort, commodité, etc.)
- ° la mise en oeuvre de nouvelles formules d'exploitation (taxis collectifs, minibus, services spéciaux, services "porte à porte"
- ° l'action auprès du public (information, action commerciale, publicité, etc), allant de pair avec l'introduction des techniques de marketing et en particulier son application en matière de tarification.

Ces actions devront être combinées et expérimentées afin d'en tester l'efficacité. Il conviendra en outre de redéfinir les modalités concernant la tarification et le versement des subventions éventuellement nécessaires afin de concilier les objectifs sociaux et d'efficacité économique, ainsi que celles concernant les liens institutionnels entre les entreprises et les collectivités publiques (voir option "réformes institutionnelles".)

Enfin l'organisation des transports publics repose également sur le développement et une meilleure utilisation des taxis.

- b) Modernisation et développement des réseaux de transport en commun

 en site propre dans les grandes villes.

Par sa dimension et la concentration des activités dans la ville de Paris, la Région Parisienne voit son fonctionnement dépendre pour une très large part des voies ferrées (S.N.C.F. ou R.A.T.P.).

La réalisation des lignes du Réseau Express Régional, le développement du réseau de banlieue SNCF et son électrification, le prolongement des lignes de métro, sont indispensables pour faire face aux besoins de déplacement que le développement de la métropole engendre et aux flux de trafic considérables qui leur correspondent.

Il importera de bien distinguer, notamment au niveau des enveloppes financières, les investissements de productivité et de modernisation destinés à offrir de meilleures conditions de transport aux usagers actuels, et à la création de nouvelles lignes ou réseaux que nécessitent les extensions urbaines.

A ces investissements doivent être ajoutés ceux des parkings d'intérêt régional à implanter auprès des gares.

A Lyon et à Marseille, des réseaux de transports en site propre doivent aussi être réalisés. Dans d'autres villes la création d'infrastructures spécialisées (telles que tunnels ou passages souterrains pour autobus) est à envisager, de même que seront expérimentés de nouveaux modes de transports (option D).

Enfin, partout où cela apparaît comme techniquement possible et économiquement justifié, des services de banlieue utilisant les voies ferrées existantes devront être développés, à l'exemple de certaines réalisations récentes (desserte cadencée de la métropole lorraine).

C/- RECHERCHER UNE MEILLEURE UTILISATION DES INFRASTRUCTURES DE CIRCULATION

ET DE TRANSPORT.

La promotion et le développement des mesures d'organisation de la circulation et des mesures d'exploitation de la voirie sont un devoir élémentaire et pressant pour le gestionnaire des infrastructures urbaines, fruit de l'effort de la collectivité.

Cette option concerne principalement :

- la voirie urbaine
- les voies ferrées existantes (voir option "une politique dynamique des transports collectifs").

En ce qui concerne les voies urbaines, il faut chercher à agir à la fois sur l'offre (exploitation de la voirie) et sur la demande (comportement des usagers).

a) Agir sur l'offre :

Les actions d'organisation de la circulation et d'amélioration de capacité de la voirie urbaine trop souvent insuffisamment développées sont pourtant peu coûteuses et très efficaces.

Les aménagements et élargissements de carrefours, le marquage au sol, la régulation électronique de la circulation et la coordination des feux, les plans de sens unique, une signalisation efficace, la limitation du stationnement sur voirie, le détournement du centre du trafic de transit et en particulier du trafic de transit interne à l'agglomération, les investissements ponctuels (passages souterrains aux carrefours, etc) peuvent augmenter la capacité des réseaux actuels jusqu'à 20 à 30%.

Des mesures sélectives en faveur ou à l'encontre de certains véhicules peuvent être prises : bandes et rues réservées aux transports en commun et utilisables par les services d'urgence; dégagement des itinéraires d'autobus et systèmes privilégiant les transports en commun aux carrefours, prise en compte des livraisons de marchandises dans les priorités définies par le système de réglementation.

En ce qui concerne les transports en commun ces mesures de priorité doivent s'intégrer dans un plan d'ensemble d'amélioration de leur qualité de service afin d'attirer vers eux une clientèle d'automobilistes.

Mais malgré ces efforts d'exploitation, combinés avec les efforts nécessaires d'investissements routiers, l'offre risque dans de nombreux cas d'être encore insuffisante. Une action sur la demande est alors nécessaire.

b) Agir sur la demande :

- - - - -

Une action directe sur les générateurs de trafic, tel par exemple, l'aménagement des horaires de travail, et des mesures de taxation des emplois ou d'incitation différenciées selon la localisation des entreprises et suivant l'importance de la circulation engendrée, est indispensable.

Mais l'effort est à porter surtout sur l'instauration d'une véritable discipline des automobilistes et sur la limitation de l'usage du véhicule individuel, dans certaines zones centrales et à certaines heures, afin d'éviter la congestion des voies, par des mesures réglementaires et tarifaires, et corrélativement, comme il a déjà été indiqué, par une amélioration notable de la qualité du service rendu par les transports en commun.

Sous des formes diverses dont les modalités restent à définir (entre autres, et principalement à court terme sous la forme du stationnement payant), une tarification de l'usage de l'automobile déperçquée dans le temps et dans l'espace (ce que ne réalise pas la taxation actuelle de l'automobile), inciterait les automobilistes à n'entreprendre des déplacements qu'aux heures et dans les zones où ils évaluent l'avantage retiré supérieur au coût supporté. Il convient donc de donner aux collectivités locales les instruments juridiques pour l'appliquer, cette tarification de la circulation devant en outre permettre, comme on l'a déjà souligné, de dégager des sources nouvelles de financement pour les investissements.

c) Agir sur le stationnement :

- - - - -

A court terme la politique du stationnement sur voirie et hors voirie est sans doute le moyen le plus efficace pour améliorer les conditions de circulation et agir sur les déplacements à destination du centre. Il faut tirer parti au maximum de cette possibilité de contrôler

l'encombrement des voies aux heures de pointe et d'améliorer l'accessibilité des zones centrales.

Dans les zones encombrées il convient de poursuivre énergiquement les efforts en vue de :

- réaliser de nouveaux parkings hors voirie et supprimer dans de nombreux cas le stationnement sur voirie;
- favoriser le stationnement courte durée qui attire un trafic d'heures creuses lié à des motifs de déplacements essentiels à la vie du centre (achats, affaires);
- limiter l'offre de stationnement de longue durée, surtout utilisé par les migrants qui effectuent leurs déplacements aux heures de pointe.

Le stationnement payant dans les zones centrales apparaît indispensable pour promouvoir une telle politique.

Il convient enfin d'apporter des solutions efficaces au stationnement résidentiel dans le centre et au stationnement pour livraison de marchandises. D'une façon plus générale d'ailleurs l'organisation de la distribution des marchandises est à repenser et améliorer.

Bien entendu ces principes d'action s'appliquent essentiellement dans les zones centrales encombrées des agglomérations.



L'ensemble de ces mesures devrait se trouver rassemblé dans des Plans de circulation et Plans de transports qui optimisent les déplacements des biens et des personnes, et non les déplacements des véhicules.

Rassemblant dans une même proposition circulation, stationnement et transports collectifs, et définissant la progressivité des réalisations, ces plans doivent reposer sur une étude scientifique (ce qui exige le développement des capacités d'études suffisamment étoffées et de haute qualité) et être arrêtés par l'Autorité d'Agglomération.

Outre l'avantage qu'ils apporteront à l'amélioration de la circulation présente, ils seront le meilleur support à la conception des investissements destinés à remédier aux insuffisances constatées.

D/ - PROMOUVOIR L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE ET L'EXPERIMENTATION

Entre les solutions de voies ferrées classiques (métro ou matériel ferroviaire classique) aux performances importantes, mais au coût très élevé dans les zones urbaines, et les solutions par autobus sur voie ordinaire, se trouve une lacune importante dans les moyens dont nous disposons. Or en face de cette lacune technologique on trouve une catégorie de besoins qui sont ceux de toutes les grandes agglomérations, hormis les très grandes métropoles. Trop petites pour investir les sommes énormes que réclament les solutions de type "Métropolitain", trop grandes et trop concentrées pour que les réseaux d'autobus puissent à eux seuls valablement répondre (1) aux problèmes de la desserte du centre ou des axes importants de l'urbanisation, elles constituent un marché très ouvert à toute solution nouvelle qui comporterait des coûts d'investissements radicalement moins élevés que ceux du métro (de 3 à 10 fois moins), qui assurerait économiquement le transfert de flux horaire compris entre 2 à 3.000 et 10 à 15.000 passagers à l'heure, qui aurait des caractéristiques géométriques assez flexibles pour s'adapter aux tracés des voies urbaines, qui pourrait aussi bien être réalisée sous chaussée, en souterrain et sur voie en élévation.

Pour que les solutions technologiques en cours d'étude qui semblent pouvoir combler cette lacune puissent effectivement être expérimentées, il est nécessaire qu'une action vigoureuse de recherche-développement soit conduite avec l'objectif de déboucher avant la fin du VIème Plan sur un programme d'expérimentation : les deux ou trois solutions les plus prometteuses seraient mises en oeuvre sous la forme de lignes expérimentales exploitées commercialement, dans au moins deux ou trois agglomérations où elles sembleraient pouvoir répondre aux besoins.

La définition et le choix de ces solutions devraient résulter d'un cahier des charges élaboré à partir des besoins de transport et d'urbanisme des agglomérations concernées et fixant les exigences en matière de coûts, de qualité de service et d'insertion dans l'environnement.

De plus, des possibilités d'expérimentation technique devront être assurées aux technologies les plus innovantes pour leur permettre de réaliser les modèles probatoires indispensables pour "argumenter" les soumissions aux concours ouverts pour les expérimentations commerciales.

Si une telle démarche réussissait, outre les perspectives de diffusion internationale de la technique expérimentée avec succès, il faut considérer que le problème de l'aménagement des vingt plus grandes agglomérations françaises se poserait en termes nouveaux.

(1) Non pour des raisons de capacité, mais de qualité de service.

Enfin, l'expérimentation doit également porter sur l'amélioration des transports existants, notamment l'exploitation de la voirie et les transports publics de surface pour lesquels des formules d'exploitation et d'organisation nouvelles devraient être testées.

E/ - RESPECTER ET AMELIORER LE CADRE DE VIE ET LA QUALITE DE L'ENVIRONNEMENT

La gravité des nuisances imposées par la circulation (bruit, pollution atmosphérique, insécurité) et plus généralement la dégradation du cadre de vie pour les piétons et les riverains des voies urbaines, rendent nécessaire le développement de moyens efficaces destinés à améliorer la qualité de l'environnement.

A cette fin des actions seront menées à plusieurs niveaux :

- au niveau de l'organisation de la circulation : création de cheminements ou de zones pour piétons, réservation de rues commerçantes aux piétons dans les centres urbains, hiérarchisation des voies pour préserver notamment le calme des zones résidentielles;
- au niveau de l'insertion des infrastructures nouvelles dans le tissu urbain.

La conception des infrastructures nouvelles doit aussi respecter des critères sérieux en matière d'environnement : la valeur que les habitants attachent à leur cadre de vie et l'intérêt économique des voies rapides urbaines sont tels qu'on n'a pas le droit d'établir des projets "au rabais". Même si les prix de revient doivent être notablement augmentés, il ne saurait être question, par exemple, de faire abstraction des moyens de lutte contre le bruit au voisinage des autoroutes (écrans, isolation acoustique des immeubles riverains...). Ces remarques s'appliquent également aux parcs de stationnement et aux infrastructures de transports en commun. Au-delà même du simple respect du cadre existant, les projets doivent être établis dans la perspective d'un véritable aménagement du "corridor" de passage de l'axe de transport, incluant les abords de l'infrastructure.

Il conviendra de définir les modalités d'une politique efficace dans ce domaine : critères de choix des investissements, obligations réglementaires, financières ou incitations tarifaires (qui concernent les infrastructures et aussi les superstructures), création de moyens d'études et d'équipes pluridisciplinaires, actions pédagogiques, études et recherches, etc...

- au niveau de la conception des véhicules automobiles.

Une meilleure adaptation de l'automobile à la ville doit être obtenue par une réglementation efficace concernant les véhicules à moteur actuels (exigences accrues en matière d'homologation des véhicules) et par la promotion d'un véritable véhicule urbain dont l'avantage réside encore plus dans la suppression de la pollution et des nuisances phoniques que dans la diminution de l'encombrement.

L'intervention de l'Etat sur la construction automobile répond à la nécessité pour la production de tenir compte, non seulement des coûts ressentis par l'acheteur, mais également des coûts imposés à l'ensemble de la Collectivité. Le véhicule urbain ne naîtra que d'une triple série de mesures : mesures fiscales et financières (tarification discriminatoire, encouragement à la recherche-développement), réglementation de l'usage de l'automobile et réglementation de la construction automobile en faveur de la diminution des nuisances, le problème ne pouvant être posé que dans son cadre international.

Une politique efficace en matière d'environnement exige donc des actions institutionnelles. Elle pourra aussi s'appuyer sur des réalisations pilotes.

F/- PROMOUVOIR UNE CONCEPTION GLOBALE DES TRANSPORTS ET DE
L'AMENAGEMENT URBAIN.

La planification des transports, le choix et la programmation des infrastructures, doivent concourir par leur rôle d'entraînement à satisfaire au mieux les objectifs de développement urbain tels que : la promotion des centres, l'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation, l'orientation du développement périphérique (villes nouvelles, centres secondaires) etc... A long terme, ces objectifs sont fixés par les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, et en la matière chaque ville est un cas d'espèce. Il convient d'intégrer au mieux les études de circulation et transport et la programmation des investissements dans les études d'urbanisme.

En outre la planification urbaine doit prendre en compte les impératifs d'une organisation des transports efficace. Il s'agit notamment :

- de chercher, dans l'implantation des zones d'habitat, à utiliser au mieux les infrastructures existantes (routières et ferrées) en cohérence avec l'orientation spatiale et la stratégie temporelle des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme;

- de rapprocher, autant que faire se peut, l'habitat des emplois, services et équipements collectifs;

- d'éviter dans le développement de l'urbanisation une trop grande dispersion des zones d'emploi et d'activité : un certain regroupement des grands générateurs de trafic, notamment des activités tertiaires, et équipements collectifs apparaît comme une condition nécessaire du bon fonctionnement d'un réseau de transport collectif, attractif et accessible à la plus grande partie de la population, et permet aussi une meilleure rentabilité des voies rapides urbaines;

- d'adapter les normes de stationnement pour les diverses utilisations du sol (bureaux, commerces, équipements collectifs,...) à la variété des agglomérations et des situations à l'intérieur des agglomérations, et aux priorités résultant des exigences d'une politique globale de circulation et de transport (déplacements de personnes, transport et livraisons de marchandises);

- dans le domaine de la distribution des marchandises enfin, de localiser au mieux les activités génératrices de trafic (points de distribution et d'éclatement).

G/ - OUVRIR LES AGGLOMERATIONS SUR L'EXTERIEUR.

a) Raccorder les agglomérations aux réseaux de transport interurbain.

Un des rôles des voies urbaines est de permettre des déplacements dont l'origine ou la destination se situe à l'extérieur de la ville. Ce trafic ne donne pas lieu à des pointes aussi considérables que le trafic interne, mais sa satisfaction nécessite un raccordement convenable avec le réseau de rase campagne. Le trafic de transit proprement dit pose un problème de même type, mais ses objectifs sont étrangers à ceux de la ville elle-même. Il doit cependant être tenu compte des intérêts de ce trafic dans le tracé et la programmation des voies urbaines. Le problème se présente de manière très diverse dépendant surtout de la population de chaque ville.

Les grands terminaux du réseau national et international de transport (aéroports, gares de chemin de fer, gares routières) sont d'énormes générateurs de trafic. Les décisions concernant leur implantation et leur raccordement à l'agglomération ont des répercussions considérables sur la dynamique urbaine et le fonctionnement même du système de transport concerné. La fonction "raccordement des installations terminales" se situe donc à l'interface entre la fonction "Transport urbain", du ressort de la Commission des Villes et la fonction "Transport interurbain", du ressort de la Commission des Transports. La Commission Nationale pour l'Aménagement du Territoire devra veiller à bien dégager les cohérences nécessaires et notamment les moyens financiers qui seront sans doute à prévoir "hors enveloppe".

b) Faire face aux besoins du trafic du week-end.

L'un des besoins indéniables des habitants des zones urbaines est de sortir de ces zones dans un but de loisir, notamment au cours des week-ends. Ce besoin est appelé à se développer encore au cours des prochaines années et la grande majorité des déplacements correspondants s'effectuent actuellement en automobile. L'importance des pointes auxquelles ils donnent lieu ne laisse guère d'espoir de lui donner une complète satisfaction. Cette inévitable imperfection ne doit pas conduire, bien au contraire, à négliger les importants efforts en matière d'exploitation des infrastructures, d'étalement des départs et rentrées, et d'investissement qu'appellent

ces besoins, lesquels ne sont pas exclusifs d'un effort parallèle pour le développement des zones de loisirs dans les zones urbaines.

Les investissements correspondants recouvrent pour une part, mais pour une part seulement, ceux qu'appellent le trafic interurbain.

H/ - DES REFORMES INSTITUTIONNELLES SONT INDISPENSABLES.

Au niveau de l'agglomération une politique cohérente de circulation et transports, intégrée à la politique d'urbanisation, ne sera possible que dans la mesure où un pouvoir urbain unique et majeur existera. Son autorité devra porter sur l'ensemble des moyens affectés à l'organisation et à l'exploitation du système, et sur les investissements d'infrastructures routières et de transports en commun (1) pour lesquels les choix devraient s'effectuer dans le cadre d'enveloppes globales uniques.

Cette autorité, habilitée à imposer des disciplines que l'opinion publique peut ne pas accepter immédiatement, à en expliquer les exigences et les raisons, et à assumer des responsabilités financières, devra notamment détenir le pouvoir concédant, fixer les itinéraires, verser les subventions éventuelles et prendre les mesures réglementaires et tarifaires applicables à la circulation, au stationnement et aux transports. Au terme du processus de regroupement des communes actuelles, par leur fusion en une institution d'agglomération (commune ou communauté urbaine), proposée par ailleurs par la Commission des Villes (proposition n° 1), cette autorité sera bien évidemment, sous réserve des responsabilités particulières de l'Etat, le pouvoir d'agglomération ainsi constitué.

Dans la phase transitoire, eu égard à l'urgence d'une coordination, et à la nécessité d'accélérer la prise de conscience des solidarités intercommunales, la mise en place au niveau de l'agglomération d'un organisme permanent de concertation devrait être rendue obligatoire.

Regroupant notamment les élus des communes de l'aire d'agglomération, les représentants des Ministères concernés et les transporteurs, cette instance serait obligatoirement chargée d'émettre un avis sur toute mesure d'exploitation et de gestion des réseaux et services de circulation et de transports, d'en préparer et d'émettre son avis sur les projets d'investissements.

a) Les conditions premières de l'efficacité d'un tel organisme sont :

- la déconcentration par l'Etat de certains de ses pouvoirs à ses représentants, pour les décisions étudiées au sein de cette instance,

(1) sous réserve des responsabilités de l'Etat pour celles ayant une fonction interurbaine.

- l'existence de moyens d'étude suffisamment étoffés et de haute qualité sur lesquels elle s'appuiera en vue de
 - o élaborer en liaison avec les autres organismes existant au niveau de l'agglomération le plan de circulation et le plan de transport,
 - o étudier les mesures d'application,
 - o participer aux tâches de conception des grands projets d'aménagement (voirie, stationnement).

La coordination entre cet organisme et ceux qui assurent les études générales d'agglomération et d'aménagement urbain devra garantir que le Plan de Transports et de Circulation est établi dans les perspectives des Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme.

b) Parallèlement à cette action sur les structures, une redistribution des responsabilités administratives et financières au profit des collectivités de l'agglomération permettrait une politique plus efficace.

Ceci implique :

- la simplification et la clarification des interventions de l'Etat en ce qui concerne la tutelle des transports en commun. Les collectivités locales devront disposer d'instruments nouveaux pour régler leurs rapports avec les exploitants, et le pouvoir de tutelle de l'Etat pour l'acceptation et la révision des concessions pourra être très sensiblement allégé, se limitant à la seule intervention des Préfets.

Il importerait d'ailleurs que la tutelle ne puisse pas remettre en cause, notamment par le biais des autorisations de révision tarifaire, le jeu des clauses contractuelles débattues et fixées entre les collectivités et les entreprises de transport.

- l'affirmation d'une liaison étroite entre la définition de périmètre urbain (au sens de la coordination des transports) et la création d'une structure commune de conception et de gestion (syndicat intercommunal ou toute autre forme) dans la perspective du regroupement communal.
- Pour clarifier les responsabilités financières des différents participants, le développement au niveau de l'agglomération de structures et procédures permettant de relier plus étroitement les actions entreprises dans le secteur circulation et transports à leurs conséquences financières. Les collectivités devraient laisser une large autonomie aux entreprises de transports dont la mission principale est la minimisation

des coûts et la prestation d'un service réellement adapté aux besoins. Les subventions versées forfaitairement à ces entreprises ne devraient représenter que la charge de service public qui leur est imposée.

Enfin, il conviendra de favoriser les mesures garantissant l'affectation des ressources (tarification du stationnement ou de la circulation, produit des amendes, etc...) au financement du secteur circulation - transport - stationnement.

C H A P I T R E I I I

LES POLITIQUES D'AMELIORATION DU CADRE ET DES CONDITIONS

 DE VIE URBAINS

Dans son titre I "Les Orientations Générales", le présent Rapport de la Commission des Villes a mis en évidence l'enjeu de la politique urbaine au cours des années à venir, particulièrement celles du VIème Plan : effort collectif soutenu ou acceptation de la dégradation des conditions de vie urbaine.

Nous rappellerons rapidement les grandes lignes du diagnostic qui conduit à ce choix avant d'introduire les objectifs des politiques de l'environnement urbain, puis de présenter leurs principes d'action.

- 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. Fondée sur l'accroissement permanent des aspirations à consommer, la vie urbaine actuelle accroit sans cesse les besoins non couverts, les frustrations et l'insatisfaction.

L'appauvrissement progressif de la vie proprement urbaine, la spécialisation excessive de l'espace (centres d'affaires, industriels, commerciaux, quartiers de loisirs, banlieues résidentielles), la séparation croissante des groupes sociaux, des classes d'âge, font disparaître les caractères de rencontre, de gratuité, de jeu, caractéristiques du comportement urbain et du rôle culturel de la ville. Les ségrégations résidentielles se renforcent, favorisées par le jeu des mécanismes fonciers. La ville, réduite à un système purement fonctionnel, est incapable d'assumer son rôle dans l'intégration et la régulation sociales. Dans son développement qui ne prend pas en compte certaines dimensions fondamentales de la vie humaine, et les rejette dans l'inconscient individuel ou social, la société urbaine multiplie les situations conflictuelles sans solution ni échappatoire dans l'espace ou le temps. Les relations personnelles deviennent plus difficiles, la tension nerveuse est ressentie plus durement; l'alcoolisme, la criminalité, l'usage de la drogue se développent.

C'est particulièrement le cas pour les laissés pour compte de l'urbanisation dont le bilan est de plus en plus lourd. Si, en effet, les conflits, générateurs de tensions, multipliés par le développement et l'accélération de la civilisation technique, entraînent le développement de la capacité d'intégration des plus favorisés - et sont à cet égard bénéfiques - ils mettent aussi en péril l'équilibre interne des plus faibles : l'augmentation régulière du nombre des manifestations mentales pathologiques dans nos pays en témoigne. Cette faiblesse est caractéristique de certains groupes :

- personnes âgées soudain déracinées dans ce qui fut leur ville, de plus en plus seules dans leur milieu culturel figé;
- handicapés physiques ou mentaux;
- migrants urbains - travailleurs étrangers ou ruraux - pour lesquels s'ajoutent les effets d'un changement brusque de milieu culturel (en partie compensés par le regroupement en communautés);
- faiblesse de la formation professionnelle et médiocrité des revenus.

Dans une moindre mesure notre type de développement économique et urbain, essentiellement fondé sur le producteur-consommateur adulte, répond mal aux désirs ardents et confus des jeunes, suscite leur désarroi ou leur révolte.

Enfin l'existence biologique elle-même est menacée. Les conditions de la vie quotidienne (insuffisance de logements, inconfort et durée des transports, l'atteinte aux biens élémentaires (l'air, l'eau, la lumière), les difficultés croissantes à remédier aux nuisances de tous ordres (du bruit à l'évacuation des déchets et des ordures ménagères) sont autant d'indicateurs d'une dégradation qui, d'abord apparue dans les plus grandes agglomérations, s'étend rapidement à toutes les autres.

Face à cette situation, quelles sont les réponses de notre système social ?

Les individus, de plus en plus déterminés par les contraintes de mécanismes qui les dépassent, versent dans la passivité et se réfugient dans un univers familial, ou sont tentés par le refus et la contestation.

Les initiatives prouvées organisées, en particulier celles des promoteurs, sont sensibles à la demande accrue sur le micro-environnement : la crise du logement se déplace du plan quantitatif au plan qualitatif et l'accent est mis sur l'importance de l'habitat individuel et du tissu résidentiel-support. Le développement des Z.A.C. et la part croissante jouée par les promoteurs dans l'aménagement urbain correspondent à la prise en charge partielle des problèmes de l'environnement, pour la partie solvable de la demande sociale.

Dans le domaine non couvert par les initiatives et les décisions privées, le système des décisions publiques s'avère relativement impuissant : il tend à privilégier - de par son organisation bureaucratique, hiérarchisée et centralisée - les actions sectorielles et particulièrement les actions sectorielles d'une certaine ampleur. Il répond mal aux aspirations dont

la satisfaction dépend d'équipements ou de services qui nécessitent une collection de décisions de faible importance (ainsi la coordination des multiples travaux de voirie est une tâche apparamment impossible....) Lui échappe largement la possibilité d'agir délibérément et en temps opportun au niveau le plus adéquat - celui de l'agglomération ou de la région urbaine le plus souvent - sur un enchevêtrement de décisions, d'actions et de réalisations qui modifient continuellement le cadre de vie. Son organisation laisse peu de place aux canaux de communication ascendants par lesquels s'expriment les aspirations de la base : les plans d'urbanisme que ce système produit en sont d'autant plus faibles...

Les politiques d'amélioration du cadre et des conditions de vie urbains que l'on peut définir et mettre en oeuvre dans cette situation seront inéluctablement partielles. Elles sont marquées par quatre caractères :

- 1/- Contraintes par la connaissance collective fractionnée que secrète notre société "spécialisée", elles ne peuvent conserver leur nature globalisante qu'en se nourrissant d'une critique précise et permanente du fonctionnement de notre société.
- 2/- Ce sont des politiques à très long terme dont le développement progressif mobilisera au moins deux générations. Leurs objectifs fondamentaux sont relativement permanents et, en ce sens, le VIème Plan reprend naturellement à son compte la plupart des objectifs proposés par le Vème Plan.
- 3/- Nombre de politiques sectorielles contribuent, principalement ou à la marge, à la satisfaction de ces objectifs.
- 4/- Les moyens spécifiques des politiques de l'environnement seront, pour la plupart, de nature horizontale.

Pour la clarté de l'exposé, deux volets des politiques d'amélioration du cadre et des conditions de vie urbaine sont distingués :

A - LES PROBLEMES DE L'ENVIRONNEMENT,

B - LA PROMOTION DES CENTRES URBAINS.

A - LES PROBLEMES DE L'ENVIRONNEMENT

Une distinction préalable éclairera la présentation des objectifs qu'appelle l'analyse des problèmes de l'environnement. Pour tout citadin, il y a en quelque sorte alternance entre deux "temps" distincts dans la pratique de la vie urbaine. Un premier temps où domine la vie individuelle, familiale, et, à un niveau restreint, collective (relations de "voisinage"): c'est l'horizon du logement inséré dans l'environnement urbain immédiat du regroupement résidentiel, puis du quartier (ou de la banlieue). Un deuxième temps correspond à l'appropriation de la ville (ou pour certains d'un ensemble de villes, à l'échelle d'une région, d'un pays ou d'un continent - en fonction de leur mobilité et de leur capacité d'intégration); cette "appropriation", réussie ou tronquée, de l'espace, commence lorsque les habitants franchissent les limites du quartier, du grand ensemble ou du pavillon : c'est le temps des migrations alternantes, des "courses en ville", du repas hâtif de midi, de la terrasse de café, des sorties nocturnes, des promenades du week-end; etc...

A ces deux temps appartiennent donc deux expériences vécues différemment, en alternance et en relation dialectique, au sein de deux mondes "distincts" relevant, l'un du "micro-environnement", l'autre du "macro-environnement". Ces deux formes, ou niveaux de perception, de l'environnement, outre les registres différents qu'elles font jouer dans le domaine des attitudes, des représentations, se distinguent aussi par le processus de création et de mise en oeuvre. Le micro-environnement apparaît beaucoup plus lié à l'action de l'aménageur, du promoteur et de l'architecte. Le macro-environnement relève davantage du domaine de l'intervention publique par les mécanismes des plans d'urbanisme, des réglementations et des diverses politiques d'actions engagées par les autorités de tutelle concernées.

LES OBJECTIFS DES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT URBAIN

1/- AMELIORER L'ENVIRONNEMENT du LOGEMENT.

Le micro-environnement, le quartier, intervient pour une part très importante dans la satisfaction ressentie par la population. Cette satisfaction dépend de données objectives : l'existence en quantité et variété suffisantes, l'accessibilité des divers équipements collectifs de voisinage :

- . crèches et garderies, haltes d'enfants,
- . écoles maternelles et primaires,
- . espaces verts,
- . espaces de jeux, bases de plein air,
- . équipements sportifs et socio-éducatifs,
- . maisons de jeunes,
- . dispensaires,
- . équipements et services privés (en particulier médecins, pharmaciens....)

- . équipements commerciaux de la vie quotidienne,
- . centres administratifs et sociaux du quartier,
- . etc.....

Des éléments subjectifs contribuent fortement à cette satisfaction : la qualité architecturale des formes et des espaces, leur continuité et leur diversité, l'alternance d'espaces ouverts et fermés, le mobilier urbain; la qualité des prestations ou de l'animation des équipements; l'existence d'une vie de quartier facilitant l'intégration sociale (et à cet égard des locaux de réunion accueillants sont indispensables).

Un certain nombre de règles et de normes, inscrites dans les grilles d'équipement, traduisent de manière approchée les facteurs objectifs de cette satisfaction. Leur rôle est triple :

- Exprimant des objectifs à atteindre à un horizon déterminé, elles doivent faciliter le choix et la réservation des emplacements retenus pour l'implantation des équipements,
- Elles doivent guider la conception des équipements et leur adaptation à l'évolution de la population d'un quartier,
- Elles peuvent être une base objective de la planification et de la programmation, un élément essentiel de la modulation des aides de l'Etat selon les situations de pénurie relative des régions ou des villes.

L'application des normes ne peut pas être une opération mécanique. Elles doivent se prêter à des réalisations progressives et respecter la variété des situations urbaines : tous les équipements n'ont pas même importance ni même consistance selon les climats, selon qu'on vit dans une agglomération moyenne, une région urbaine ou la région pariaienne, selon qu'on habite dans un grand ensemble, un quartier ancien, une zone de rénovation, un centre de ville, une banlieue pavillonnaire. L'arbitrage entre besoins liés à l'urbanisation nouvelle, qu'elle s'opère en zones d'aménagement concerté ou en construction diffuse, et rattrapage des besoins dans le tissu urbain existant, ne peut pas donner lieu à règle absolue : on est généralement conduit à privilégier les ensembles nouveaux où la composition sociale homogène des résidents, le relatif isolement du reste de l'agglomération, les difficultés de création de la microsociété de quartier, les problèmes des premiers occupants, justifient un effort particulier - voire anticipé - d'équipement; mais en d'autres circonstances des quartiers anciens en cours de dégradation pourront justifier d'une priorité. Le lieu privilégié de ces arbitrages doit être l'agglomération.

La recherche de l'emploi optimal des installations existantes peut conduire à la banalisation de l'utilisation de certains espaces ou locaux . La réalisation d'équipements complexes associant plusieurs fonctions dans la même unité de gestion peut contribuer à valoriser les investissements effectués par l'utilisation plus intensive qui en résulte et l'effet d'animation provenant de la juxtaposition de fonctions variées.

Les espaces libres et les espaces verts appellent une attention particulière : espaces interstitiels établissant des continuités entre fonctions, leur rôle majeur dans le décor urbain - évocation de l'équilibre, de la diversité de la nature; gratuité de leur vue et de leur usage, etc...- est à la fois toujours proclamé et sans cesse remis en cause : lieux de moindre pression foncière, les coulées vertes sont les objets privilégiés des nouveaux tracés d'infrastructures; dans les grands ensembles les espaces verts sont grignotés pour le stationnement des voitures; dans les villes les arbres des avenues résistent mal aux pollutions de la circulation, quand ils ne disparaissent pas pour lui laisser place. Une vraie compensation de ces destructions doit être un objectif permanent pour l'amélioration du micro-environnement.

2/- AMELIORER CERTAINES CONDITIONS GENERALES de la VIE URBAINE.

Il s'agit là de la qualité générale de l'organisation de l'espace, dont l'importance est tout particulièrement ressentie dans les grandes agglomérations ou les régions urbaines, et dont les objectifs principaux sont :

- améliorer les conditions de déplacement, notamment pour les migrations alternantes; un effort de très grande ampleur portant sur les conditions d'exploitation des infrastructures et des transports collectifs, comme sur la réalisation de moyens nouveaux, doit réhabiliter la notion de service public pour les transports urbains : la qualité de ce service sera mesurée à la réduction des attentes et des ruptures de charge, à l'accroissement de la vitesse moyenne et du confort, au maintien ou au retour dans une limite décente (de l'ordre d'une heure par jour) du temps passé en déplacement domicile-travail.
- accroître la liberté de choix dans l'usage du temps, en jouant sur l'aménagement des horaires de travail, l'extension des possibilités de journée continue, la conception et les conditions de fonctionnement des services ou équipements - tant sur les lieux de travail que dans les unités de voisinage.
- respecter et mettre en valeur le site urbain : la valeur accordée à un paysage urbain (naturel) perçu depuis un autoroute d'accès doit peser d'un poids non négligeable dans le choix d'un tracé routier; une voie rapide peut, en sens inverse, être l'occasion de remodeler un quartier. Dans tous les cas l'intégration de nouvelles infrastructures de transport et de leurs annexes au site urbain demande la prise en compte de multiples facteurs et fait appel à des disciplines souvent éloignées de celles de l'ingénieur.

3/- MAITRISER et REDUIRE les PRINCIPALES NUISANCES URBAINES.

Le Vème Plan avait posé comme objectif que d'ici à 1980 le pourcentage de population non desservie en eau potable passe de 14% à 0%. L'effort entrepris pendant le Vème Plan doit être évalué au regard de cet objectif pour permettre de fixer un objectif VIème Plan.

La lutte contre la pollution des eaux doit prolonger l'action entreprise en Vème Plan, dont nous rappellerons les objectifs :

- ramener le pourcentage de population non rattachée à un réseau d'égoûts de 46% à 30% en fin de Vème Plan, et à 0% en 1980;
- ramener le pourcentage de population non rattachée à une station d'épuration de 87% à 58% en fin de Vème Plan, et à 0% en 1980.

• L'élimination des ordures ménagères et des déchets urbains (automobiles, cuisinières, appareils de T.V. hors d'usage, etc...) appelle une action dont le niveau est fonction du taux de croissance très élevé de leur production (plus de 17% en tonnage comme en volume). L'organisation de cette élimination doit de plus en plus être conçue à une échelle régionale et il pourrait être opportun, dans certains cas, de confier aux agences de bassin une responsabilité de programmation en ce domaine.

• Alors que les actions précédentes sont surtout du niveau local, la lutte contre la pollution atmosphérique demande une action en partie du niveau national, voire internationale, pour maîtriser progressivement les trois principales sources de pollution de l'air :

- les gaz d'échappement des véhicules à moteur à explosion,
- les foyers domestiques,
- les fumées industrielles.

• La lutte contre le bruit et les vibrations se déroule sur plusieurs fronts et fait appel à des moyens variés :

- la lutte contre les bruits intérieurs aux immeubles appelle une amélioration et un contrôle des procédés de construction,
- la lutte contre les bruits extérieurs aux immeubles, soit par l'accentuation des mesures de police pour réglementer les bruits extérieurs, soit par un contrôle de la localisation et de l'orientation des immeubles par rapport aux zones de bruit (voies de circulation, aéroports).

4/- Le DEVELOPPEMENT de la QUALITE ARCHITECTURALE est un objectif très général qui, souvent affirmé, et bien rarement atteint, reste cependant primordial. Une politique spécifique devrait, semble-t-il, porter d'une part sur les relations entre l'architecte et le promoteur et, d'autre part, sur l'adaptation des oeuvres construites par leurs usagers, ou à leur initiative. Cette démarche pourrait contribuer à rapprocher l'architecte du citoyen, donner à ce dernier la possibilité d'agir sur le milieu bâti, de se l'approprier et de découvrir un sens de l'architecture qui ne soit pas réduit au monumental, au passé ou au modernisme d'anticipation utopique.

5/- SAUVEGARDER les BIENS RARES ou PROMOUVOIR leur MEILLEUR USAGE concerne

- le patrimoine historique, culturel et esthétique et donne lieu notamment à la délimitation de secteurs sauvegardés dans nos villes,
- l'espace et la nature, protégés en partie par la réglementation des "périmètres sensibles" et par la création de parcs naturels régionaux. Cet effort doit cependant être amplifié au voisinage des agglomérations, là où se développe la construction de logements individuels, où il importe d'instituer des "plans de paysage", de préserver des "coupures vertes" et de constituer en réserves foncières les espaces verts suburbains de la fin du siècle.

PRINCIPES D'ACTION

=====

Devant la relative impuissance du système administratif comme de l'économie de marché 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 rendre progressivement possibles les interventions très décentralisées dont sa qualité dépend, et en particulier trois actions prioritaires :

1/- Une politique nationale d'éducation et de formation;

Cette politique s'adresse, d'une part, aux particuliers, adultes et enfants, et vise à apprendre à chacun l'usage de la ville. Elle s'adresse d'autre part à tous ceux qui ont une part directe dans la planification et la production du milieu environnant - élus, techniciens, entrepreneurs, constructeurs, industriels, etc... - et doit tendre à mieux faire prendre en charge par les agents économiques les préoccupations relatives à l'environnement.

Une telle politique ne peut être conçue et lancée que par l'Education Nationale. Deux applications concrètes en marquent la crédibilité au double niveau de la conception, de la formation et de l'utilisation des équipements.

Le Ministère de l'Education Nationale vient de créer une Commission Consultative pour l'enseignement et la recherche universitaire en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Les avis donnés par cette nouvelle instance n'intéressent que la formation des spécialistes (nature de la formation, contenu des programmes d'enseignement dans les établissements spécialisés, orientation de la recherche). On pourrait envisager de donner à cette Commission une mission plus étendue : donner un avis sur

- les modalités d'utilisation du tiers-temps pédagogique pour la sensibilisation et l'initiation aux problèmes de l'environnement,

- les programmes d'instruction civique, à repenser d'une manière dynamique en fonction des problèmes d'habitat, de vie rurale ou urbaine, etc..., tant au niveau élémentaire que secondaire et technique,
- les modalités de formation ou de recyclage des enseignants en ce domaine (les établissements spécialisés d'enseignement supérieur devraient servir à cette action),
- l'utilisation des moyens de communication de masses,
- l'organisation d'une coopération et d'une concertation permanente avec les associations et organismes divers intéressés à la politique d'environnement.

. L'ouverture de l'école sur la ville appelle des solutions de banalisation et intégration des équipements. En dehors des expériences-pilotes, la généralisation de ces solutions passe vraisemblablement par la mise au point d'une loi-cadre relative à la polyvalence des équipements scolaires, sportifs et universitaires. Cette polyvalence, en dehors des impératifs techniques d'implantation et de construction, sera possible si :

- le système de responsabilité du personnel enseignant est revu,
- les responsabilités des collectivités locales sont bien définies; la municipalité, assumant les responsabilités de coordination et d'animation, passerait convention - en fonction de statuts-types réservant les droits de l'Education Nationale - avec les associations diverses susceptibles d'utiliser certains équipements.

2/- La promotion des capacités d'initiative et de création, au niveau du quartier, de l'unité de voisinage, de l'îlot, 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.

Cette orientation, déjà illustrée par l'action des associations de résidents dans certains grands ensembles, demande à être expérimentée, notamment dans le cadre des programmes d'aménagement du tissu urbain existant : la réalisation comme la gestion de certains équipements collectifs (espaces verts, garages...) et la rénovation partielle d'îlots ou de rues peut être le fait de groupements d'intérêt commun (associations foncières urbaines, associations syndicales de propriétaires, groupes de commerçants...) agissant dans le cadre d'une convention avec une municipalité. Il serait utile que le fonctionnement de tels groupements donne lieu à une recherche sur les facteurs et les conditions de succès

3/- La mise en place des instruments de connaissance d'observation, de mesure de la qualité de l'environnement; ces instruments, de nature très diverse (depuis l'enregistreur de pollution jusqu'à l'interview non-directif de certaines recherches), doivent permettre d'appréhender le vécu de divers individus et groupes sociaux, dans diverses situations urbaines, et de suivre l'évolution des indicateurs les plus significatifs selon les localisations et dans le temps, ou en fonction du climat.

Dans cette perspective, la Commission des Villes encourage le développement d'un programme d'études, associant économistes, sociologues, psychosociologues et architectes, dont la démarche générale serait :

- analyser un échantillon de réalisations représentant la variété des situations urbaines : grands ensembles, villes nouvelles, franges urbaines, tissu urbain ancien, rénovation urbaine, centre ville, environnement des infrastructures de transport;
- rechercher, dans ces diverses situations, ce qui compose à divers niveaux de conscience la qualité de l'environnement vécu pour les individus et les groupes sociaux;
- analyser la perception qu'en ont les architectes, les promoteurs et les planificateurs urbains - tous ceux qui ont une part de responsabilité directe dans la production de l'environnement urbain;
- confronter les attitudes des derniers (compte tenu des conditions objectives de leur production) aux aspirations des individus et des groupes sociaux;
- en déduire des modifications souhaitables de la pratique urbaine - qui seraient expérimentées sur des réalisations en projet ou en cours.

Un tel programme débouche naturellement à la fois sur des programmes de formation et d'assistance technique.

Le choix de ces trois actions prioritaires manifeste la quasi-impossibilité de recourir aux moyens classiques de la réglementation générale ou de la spécialisation budgétaire pour atteindre certains objectifs d'amélioration du cadre de vie. Ce choix n'exclut pas pour autant ces moyens classiques ou des incitations d'autre nature : s'ils sont tous concurrents dans la répartition des ressources disponibles pour leur ensemble, ces moyens sont aussi fonctionnellement complémentaires et il existe des seuils en dessous desquels la faiblesse de l'un entrave l'action des autres. Il faut donc compléter les actions prioritaires dans la perspective d'un processus à la fois permanent et évolutif, par d'autres types d'action.

4/- Mesures de caractère réglementaire, notamment pour maîtriser et réduire les principales nuisances urbaines, pollution et bruit :

- aboutir à une tarification de la pollution à la fois pour décourager et pour fournir des moyens financiers supplémentaires aux organismes qui ont pour charge de la combattre;
- subventions spéciales aux industriels se préoccupant de mettre au point des procédés antipolluants;
- augmentation des effectifs des inspecteurs des établissements classés;
- interdiction de construire des immeubles au voisinage de ces établissements (seule l'interdiction inverse existe actuellement);
- à l'égard des véhicules automobiles : imposition et contrôle des normes;
- à l'égard des appareils de chauffage : imposition de normes d'utilisation et de réglage, multiplication de "zones spéciales de protection" dans les grandes villes, développement d'une politique d'approvisionnement en combustibles au pouvoir polluant le moins élevé...

5/- Incitations à l'expérimentation et à l'innovation en matière de :

- prévention ou traitement des nuisances et pollutions, organisation et équipement des services techniques ad hoc;
- organisation de complexes intégrés d'équipements publics ou, plus largement, d'opérations imbriquant étroitement les domaines public et privé, les bureaux et les constructions de standing différent, les équipements publics et les boutiques.

Certaines de ces expérimentations devraient s'affranchir de tout ou partie des dispositions réglementaires actuelles et viser à les réformer à terme.

Il est nécessaire qu'une attention particulière soit portée sur ces expérimentations au niveau de la programmation, car elles posent en général des problèmes de coordination et demandent souvent des solutions spécifiques.

6/- Promotion d'actions à caractère démonstratif ou exemplaire visant, à côté d'un effet direct et objectif, à provoquer un effet psychologique en exprimant clairement la considération que la Puissance Publique apporte aux problèmes les plus aigus que supporte la population, et en prenant en cette matière des engagements situés et datés. Ce peut être tout particulièrement le cas pour des mesures d'amélioration immédiate du système des transports publics et d'utilisation optimale des possibilités des infrastructures de circulation existantes,

pour promouvoir la qualité architecturale ou pour organiser l'animation des quartiers.

7/- Développement de la fonction d'assistance technique ou de conseil pour l'organisation de l'espace ou la mise en valeur des paysages urbains :

- mise en place de conseillers d'environnement auprès des collectivités locales,
- assistance architecturale gratuite (en particulier dans les collectivités qui accueillent de nombreuses constructions individuelles).



B - LA PROMOTION DES CENTRES URBAINS

I. EXPOSE DES MOTIFS.

=====

A partir d'une constatation généralement admise aujourd'hui : la crise du centre dans les villes moyennes, différentes évolutions peuvent être en effet envisagées :

1/ ou bien le centre traditionnel, à la fois multi et supra-fonctionnel, dépérira sans qu'apparaisse à la périphérie des agglomérations autre chose que des "centres" assez étroitement spécialisés : centres d'affaires, de commerce, de culture, de loisirs, etc...

2/ ou bien les agglomérations se restructureront autour de plusieurs centres, chacun multi et supra-fonctionnel comme l'était le centre principal, celui-ci ne conservant plus guère de rôle privilégié, ou même dépérissant peu à peu,

3/ ou bien enfin, à l'apparition de centres secondaires plus ou moins complets, correspondra l'enrichissement qualitatif (affinage) du centre principal, celui-ci continuant d'exercer sur l'ensemble des agglomérations ses effets intégrateurs et structurants. On peut admettre comme variante de cette dernière hypothèse l'apparition d'un nouveau centre unique. Une telle solution serait fort coûteuse.

Nous avons bien des raisons de penser que si une organisation proprement européenne de l'espace urbain doit être recherchée, c'est dans la troisième direction.

Si l'évolution des agglomérations de taille moyenne empruntait la première voie, les rôles supra-fonctionnels constitutifs de la centralité (contrôle social de l'information et des pouvoirs, apprentissage et changement culturels), risqueraient, soit de n'être plus remplis, soit de l'être dans des conditions socialement très onéreuses, et plus conformes à la société américaine, par exemple, qu'à notre société française où les régulations proprement urbaines ont toujours tenu une place importante.

Si, d'autre part, les agglomérations se développaient suivant le second schéma, il est vraisemblable que la multiplication des centres secondaires de petite taille, non compensée par l'affinage du centre principal, conduirait par le morcellement et l'affaiblissement de la centralité à des inconvénients finalement très semblables aux précédents.

Obtenir, au contraire, pour structurer des agglomérations en croissance rapide, à la fois des centres secondaires largement multifonctionnels, et un centre principal au rayonnement accru, serait se donner les moyens d'assurer aux ménages et aux entreprises les services multiples que l'accroissement des agglomérations et la saturation des centres traditionnels permettent de moins en moins d'y rendre, sans pour autant renoncer au type de régulation d'ensemble

qui caractérise notre société (1).

Durant la période couverte par le VIème Plan la congestion de la voirie urbaine va probablement atteindre son maximum, et les phénomènes de décentralisation, notamment commerciale, vont produire leurs effets les plus spectaculaires. Il convient donc, quelle que soit la modicité des investissements possibles, de mettre l'accent, notamment dans les agglomérations de taille moyenne (où la centralité est la plus menacée), non point sur la défense, mais sur la promotion vigoureuse des centres.

II - OPTIONS PROPOSEES (OBJECTIFS ET MOYENS)

=====

Le centre remplit dans une agglomération un rôle fonctionnel (résidence spécialisée, échanges commerciaux, administrations et services, etc...), un rôle directionnel (élaboration et échange de l'information, exercice et contrôle des pouvoirs économiques, politiques, etc...), enfin un rôle culturel (apprentissage et renouvellement des modèles sociaux de représentations et de comportements). Obtenir que le premier rôle continue d'être rempli sans que les deux autres en soient affaiblis, tel devrait être le but essentiel d'une planification "à l'européenne" de l'espace urbain. Ce but unique s'exprime en un certain nombre d'objectifs.

1/ OBJECTIFS FONCTIONNELS

a) Fonction résidentielle.

Les centres sont actuellement occupés principalement par deux types de résidents. Les uns s'y trouvent pour des raisons de fait : ancienneté d'occupation, bas prix des logements anciens, faible mobilité; ou pour des raisons fonctionnelles anciennes qui (notamment par suite de la motorisation étendue) ont souvent perdu une partie de leur bien-fondé (travailleurs aux horaires exceptionnels, commerçants, etc...) Les autres y sont par goût, ou par nécessité véritable : certains ménages récents ou sans enfants, les personnes isolées, les intellectuels, artistes et créateurs en tous genres, certains étudiants, etc... Enfin, il existe dans la population des banlieues une part actuellement non négligeable (dans l'Etude du C.S.U. sur l'Attraction de Paris, 7% des banlieusards interrogés), mais qui pourrait évidemment se réduire, de résidents qui souhaiteraient habiter (en général regagner) le centre.

Il importe de souligner que le critère du revenu n'est en rien pertinent (pas plus d'ailleurs pour les activités que pour les résidents) pour déterminer la "vocation" à se localiser au centre. On trouve actuellement, tant dans les résidents que parmi les candidats évincés, tous les types de revenus; et la principale objection que l'on peut faire à la rénovation urbaine, telle qu'elle se pratique actuellement, est de sélectionner les résidents sur la seule base de leurs revenus, engendrant ainsi une forte ségrégation.

(1) Un développement de ces propositions et une tentative de justification sont contenus dans l'Etude sur la Crise des Centres (C.S.U. et Commissariat Général du Plan)

L'objectif d'une politique de promotion de la centralité en matière résidentielle est donc particulièrement nuancé. Il ne s'agit ni de maintenir à grands frais la situation actuelle (dégradation du patrimoine immobilier, persistance des structures résidentielles dont certaines se justifient de moins en moins), ni de la remplacer par une nouvelle situation plus dommageable encore (ségrégation résidentielle intense). Il faut permettre à tous les citoyens pour lesquels une résidence centrale apparaît comme un objectif souhaitable de l'obtenir, quel que soit leur revenu. Cela suppose une adaptation des logements centraux, tant par leur taille que par leur prix, à différents types d'occupants. On verra, à propos des moyens, que cette diversité peut s'obtenir, suivant les cas, par différentes politiques, et qu'elle concerne aussi bien les centres anciens que les secteurs centraux des villes nouvelles.

b) Industries et artisanat.

Il demeure dans les centres des agglomérations bien des espaces qui s'y sont trouvés englobés, et dont l'usage ne se justifie plus : usines et entrepôts, couvents, casernes, cimetières... La plupart des activités qui s'y déroulent peuvent sans dommages fonctionnels s'installer à la périphérie. Il y aurait lieu de répartir plus équitablement les plus-values foncières qui résultent généralement d'une situation centrale. Le cas des artisans est plus complexe : leur déplacement équivaut généralement, soit à leur disparition, soit à une transformation profonde de leur activité. Mais il en est de même de leur maintien sur place, lorsqu'on l'assure dans une rénovation. L'objectif est donc de sélectionner ceux des artisans qu'après mutation éventuelle on souhaite voir demeurer dans un centre et d'assurer leur maintien, tandis qu'on permettra aux autres, soit de se déplacer, soit de se reconvertir dans des conditions acceptables.

c) Commerces et services.

Dans les agglomérations de taille moyenne, où la centralité est le plus en question, coexistaient au centre deux types d'échanges : non seulement on y trouvait les commerces et services très spécialisés, généralement uniques ou en petit nombre, mais encore la presque totalité des commerces de détail, même alimentaires et d'entretien. L'équipement progressif des nouvelles banlieues d'abord, puis surtout, avec la motorisation généralisée et l'usage des achats groupés hebdomadaires, l'apparition des grandes surfaces de vente, ont commencé à induire une répartition plus homogène des commerces et services courants. L'explosion des nouveaux centres commerciaux périphériques à vocation "régionale" risque d'aboutir au vidage excessif des centres anciens en matière de services ou commerces exceptionnels, dans la mesure où le niveau qualitatif de ceux-ci est trop faible pour qu'ils échappent à l'attraction des grands centres commerciaux de la nouvelle génération. Rares sont en effet dans les villes de province les éléments suffisamment "affinés" pour ne pouvoir trouver place dans un centre commercial "régional" de bon niveau, et l'habitude s'est prise d'aller chercher les prestations "fines" (luxueuses ou simplement peu courantes) dans les grandes villes ou à Paris. L'objectif serait donc ici de favoriser rapidement l'apparition dans les villes moyennes de commerces rares et de services très spécialisés, dont la convenance avec un environnement urbain de qualité, des locaux de "caractère", un certain type de clientèle très sélectif... justifient la localisation centrale. Répétons qu'il ne s'agit pas nécessairement d'activités de luxe : une librairie politique, un artisan d'art, un cinéma d'essai... ne sont pas des activités plus bénéficiaires que d'autres; elles le sont souvent beaucoup moins, et ce sont pourtant celles-là qu'il convient de promouvoir dans les centres.

d) Tertiaire de bureaux .

La création de puissants quartiers d'affaires dans les villes de taille moyenne apparaît fort douteuse. On voit plus souvent se localiser des immeubles de bureaux dans les zones industrielles que dans les centres. En revanche, une incontestable demande existe actuellement pour des locaux de prix moyen, capables d'abriter un grand nombre d'entreprises de petite taille prestataires de services aux particuliers ou aux collectivités. Les logements, et surtout les boutiques, sont des locaux mieux adaptés à cette fin qu'on ne le croit souvent. En revanche, il ne paraît pas souhaitable de concurrencer par trop leurs utilisations résidentielle ou commerciale. Une des évolutions possibles, dont les Etats-Unis donnent parfois l'exemple, est que les services les plus rentables aillent se localiser auprès des centres commerciaux périphériques (1), les plus marginaux restant dans le centre ancien. Si l'on veut éviter cet aspect du dépérissement de celui-ci, il paraît souhaitable d'accroître sa capacité d'accueil en locaux de moyen niveau, et de mettre sélectivement ceux-ci à la disposition des activités les plus affinées.

e) Administrations, Universités .

Certains services administratifs ont tendance à quitter le centre, notamment pour occuper à la périphérie des locaux récupérés sur d'autres activités (casernes...). Cette tendance n'est pas nouvelle et ne constitue pas en soi un élément négatif pour la vie du centre aussi longtemps qu'y demeurent deux types de services administratifs: les cellules directionnelles (Préfecture, Mairie...) et les services qui accueillent un public varié, pas nécessairement motorisé, surtout lorsqu'il vient d'autres villes. On verra qu'aux raisons fonctionnelles s'en ajoutent d'autres, pour rendre souhaitable que de telles administrations ne s'éloignent pas trop du centre.

Il paraît inévitable de localiser les universités à l'extérieur des zones denses, étant donné leurs besoins d'espace, mais elles doivent être parfaitement reliées au centre par des transports en commun. En revanche, de petits instituts spécialisés, les enseignements du 3ème cycle, etc... aux effectifs plus faibles et dont étudiants et professeurs ont par ailleurs des activités professionnelles, peuvent et doivent trouver place dans les centres; il convient aussi d'y assurer les achats et loisirs des étudiants, consommateurs de services fins et créateurs d'animation, et surtout leur logement. On a souvent souligné les inconvénients des "résidences" ségréguées pour étudiants, l'utilité de les insérer dans de l'habitat "normal" type H.L.M. On rejoint ici le problème de la sélection des résidents du centre.

f) Transport .

Il y a fort évidemment là une des clefs essentielles de l'aménagement de l'espace. Le rôle traditionnel du centre s'explique en grande partie par son égale accessibilité de tous les points de l'agglomération, comme par la proximité interne de tout ce qui s'y trouve. Avec les deux développements liés des agglomérations elles-mêmes et de la motorisation, ces qualités d'accessibilité tendent à disparaître. Les restituer, au moins partiellement, suppose que soit maîtrisée la prolifération des déplacements automobiles, au profit des transports en commun et de la marche à pied. Celle-ci semble devoir être pratiquement exclusive sur certains itinéraires, notamment dans les voies commerçantes en dehors des heures de livraison. Atteindre ces zones peut être le fait, selon la taille et la morphologie des villes, soit de la circulation automobile privée, arrêtée à la périphérie du centre par des parcs de dissuasion, soit de transports en commun adaptés, en site propre ou prioritaires sur voirie banale. Une tarification convenable du stationnement et des transports publics permettrait d'orienter les utilisations vers le type de comportement correspondant à l'usage qu'ils font du centre : travail, visite ou loisir, course ou démarche brève, etc...

(1) Centres commerciaux périphériques aux USA - Cahiers de l'IAURP "Les commerces" vol. 10 - février 1968

2/ OBJECTIFS DIRECTIONNELS.

Souvent, les centres ont d'abord été des lieux où s'exerçaient un ou plusieurs pouvoirs : politique, religieux, économique, etc..., où l'information se créait et circulait, où se prenaient les décisions. On peut penser que si le rôle des centres est aujourd'hui autant mis en cause dans les villes de taille moyenne par de simples difficultés fonctionnelles (commerce et circulation), c'est que d'abord les véritables sources de la centralité se sont affaiblies avec les pouvoirs locaux eux-mêmes, progressivement attirés par les grandes villes, et surtout par Paris. C'est ailleurs aujourd'hui que l'information se trouve, que les décisions se prennent, que le pouvoir s'acquiert et s'exerce. C'est pourquoi c'est aussi ailleurs que se font les achats et se rendent les services qui justifieraient autre chose que des localisations excentriques : la décentralisation périphérique est la conséquence de la supra-centralisation métropolitaine et parisienne.

Renverser ce courant pourrait bien être le moyen le plus puissant et peut-être le seul véritablement efficace de promouvoir la vitalité des centres.

On a vu que les objectifs fonctionnels n'étaient pas isolables les uns des autres, mais constituaient autant d'éléments d'une politique d'aménagement cohérente. Il est clair que seul un pouvoir local étendant son autorité à l'ensemble d'une agglomération peut concevoir et appliquer une telle politique. La concevoir, parce qu'elle suppose des moyens d'études suffisants, et une compétence territoriale étendue. L'appliquer parce qu'elle consiste en grande partie dans un nouvel arbitrage entre les groupes qui utilisent les différentes parties de l'espace urbain, notamment entre ceux qui contrôlent actuellement le centre et la commune principale, et ceux qui se trouvent localisés en périphérie.

On peut penser d'autre part que la revitalisation du pouvoir politique local entraînera une moindre habitude de recourir à Paris en matière économique, par exemple, et par là aussi en matière de services, d'achats, etc... Le jour où un marché important, une autorisation majeure, se négocieront et s'obtiendront sur place, les sièges sociaux des grandes entreprises locales resteront ou reviendront dans la ville et y apparaîtront aussi les services les plus fins. Enfin, les villes cesseront d'être en permanence "écrémées" de leurs éléments les plus brillants, ceux-ci pouvant mieux trouver sur place à satisfaire leurs ambitions.

Ramener au niveau local une grande partie du pouvoir c'est aussi permettre aux citoyens une véritable participation. Celle-ci n'est pas, comme on voudrait souvent le croire, le simple sentiment d'adhérer à une rationalité technique exprimée par une administration : elle est liée à la possibilité effective d'influencer des choix politiques. Et cette influence est d'autant moins efficace que le pouvoir est localisé plus loin, car le contrôle sur les détenteurs du pouvoir n'est exercé qu'imparfaitement par des groupes à distance et des techniques de communications indirectes : le face à face reste indispensable dès qu'on sort du domaine de l'administration et de la gestion courantes. Dans une ville de taille moyenne les citoyens ressentent déjà l'anonymat et l'arbitraire des services administratifs locaux qu'ils ne savent plus situer dans l'espace; à plus forte raison ceux des bureaux parisiens.

Pour cet ensemble de raisons, l'objectif principal en matière directionnelle est de restituer ou de conférer aux entités urbaines (agglomérations ou régions) un pouvoir politique étendu, bien localisé dans le centre, capable d'induire les autres types de pouvoirs et de revitaliser la centralité.

3/ OBJECTIFS CULTURELS

Le rôle culturel des centres est celui sur lequel la planification a le moins de pouvoir positif. Il lui revient en revanche d'éviter tout ce qui pourrait le stériliser.

En matière d'apprentissage des modèles culturels, le rôle d'accueil traditionnel des centres est double : accueil des visiteurs (touristes ou non), accueil des migrants. L'accueil des visiteurs exige la sauvegarde des qualités de l'espace (monuments, cadre urbain, lieux de promenade et de détente), notamment par la maîtrise de l'automobile. L'accueil des migrants pose des problèmes analogues à ceux de la fonction résidentielle : ceux-ci ne doivent être condamnés ni au centre central (avant rénovation), ni à la banlieue lointaine (après rénovation) : ils ont particulièrement besoin, pendant leur période d'adaptation, d'une résidence à la fois centrale et décente. Il convient par ailleurs que soient préservés les lieux et possibilités de rencontres et de vie sociale, c'est à dire que les multiples fonctions centrales soient remplies dans des conditions de souplesse suffisantes pour que la disponibilité des utilisateurs du centre à profiter des nombreux aléas qui s'y présentent soit la plus grande possible.

Le renouvellement des modèles culturels suppose essentiellement que les individus et les groupes sociaux capables de concevoir et de proposer des représentations et des comportements nouveaux puissent se rencontrer, constituer des stratégies culturelles cohérentes, les proposer efficacement à l'ensemble de la société. L'objectif est donc ici d'éviter toute monopolisation des centres, soit par une ou quelques fonctions (ni les centres d'affaires, ni les centres commerciaux, ni même les centres d'éducation, de "culture" ou de loisirs ne sont propices à l'élaboration d'alternatives culturelles), soit par un ou plusieurs groupes sociaux. Les novateurs en matière culturelle ne sont pas en effet issus d'un groupe plutôt que d'un autre, notamment pas particulièrement de ceux qu'un niveau élevé de revenu et d'instruction intègre davantage aux modèles culturels dominants. Et d'autre part l'innovation culturelle suppose un niveau de contrôle social modéré, incompatible avec l'emprise exercée sur l'espace par une fraction particulière de la société urbaine.

Les objectifs culturels renverront donc aux mêmes moyens que les objectifs fonctionnels et directionnels. On ne leur réservera pas de chapitre spécial, parce que la planification ne les atteint en général pas directement, mais au travers des précédents.

III - LES MOYENS.

=====

1/ Un gouvernement local.

Ce moyen est le premier de tous et conditionne les autres, comme il en a toujours été au cours de notre Histoire. Au niveau d'unités réelles qui, dans la plupart des cas, seraient les agglomérations élargies en fonction de leur accroissement à moyen ou long terme, il conviendrait, ainsi qu'il a été exposé au Titre III, de constituer un authentique pouvoir politique au niveau de l'agglomération.

A terme du processus d'établissement de ces institutions, la tutelle du pouvoir central pourrait être en grande partie levée, le contrôle a posteriori supprimé, et les services parisiens allégés en conséquence.

La durée du VIème Plan semble convenir aux études préalables à ces mesures, études à mener en grande partie à l'échelon local. L'autonomie financière partielle pourrait constituer une "prime" à la réforme des collectivités locales opérée en conformité aux procédures établies.

De tels moyens excèdent évidemment les compétences de la Commission des Villes, et peut-être les attributions du Plan. Ils sont donc évoqués ici plutôt comme des préalables nécessaires. Mais ils ont dans le domaine de la planification urbaine leurs équivalents immédiats, et leurs conséquences indirectes : constitution ou renforcement des instances locales d'étude et d'action en matière d'aménagement d'une part, et d'autre part promotion de la politique urbaine au niveau d'un débat permanent dans l'opinion publique.

2/ Une restructuration sélective.

Il s'agit de rétablir dans les centres les conditions spatiales d'une centralité renforcée (1). Ceci met en jeu un grand nombre de moyens convergents.

1) La conservation, partout où elles le méritent, des structures anciennes, parcellaire, voirie, immeubles : renonciation à l'alignement, aux regroupements systématiques d'îlots, à la "rénovation" brutale, auxquels on préférera la réhabilitation, plus ou moins étendue selon les cas, du patrimoine actuel. Le curitage, la modernisation des immeubles, pourront être recherchés par des procédures associant les propriétaires (type nettoyage des façades et réfection des parties communes à Paris) et les locataires. Une aide sélective aux résidents et aux commerces aura pour objectif d'en favoriser le maintien ou l'établissement dans le centre lorsqu'ils seront justifiés, d'orienter dans le cas contraire vers d'autres solutions.

2) En cas de rénovation, soit par destructions d'îlots irrécupérables, soit par réutilisation de terrains, on s'efforcera de définir des programmes incluant une diversité suffisante de logements (généralement de taille moyenne) : ILN, logements aidés, HLM spécialisés (vieillards, étudiants, travailleurs étrangers...), des commerces, des parkings (en sous-sol ou élévation), des équipements variés, des bureaux publics et privés.

(1) et non pas une plus grande centralisation qui pourrait aller à l'inverse

On évitera d'innover mal à propos en ce qui concerne les formes : l'urbanisme "discontinu" par exemple, ne s'est pas montré favorable à la vie d'un centre ville. Le respect des traditions locales devrait être la règle. Il ne s'oppose nullement à la création, mais en constitue les sources mêmes. En revanche, de nombreuses réformes réglementaires sont à opérer, permettant par exemple d'imbriquer étroitement les domaines publics et privés, les logements et les bureaux, les équipements publics et les boutiques, les constructions de standings différents, etc... Des programmes expérimentaux seraient à réaliser, constituant autant de terrains d'observation et d'étude permanentes.

L'initiative privée, ponctuelle, aidée et contrôlée par les pouvoirs publics, paraît le mieux adaptée à la construction dans les centres. Il conviendrait donc d'étudier les moyens de l'orienter vers les objectifs que l'on souhaite. L'action publique consisterait souvent à créer des conditions telles qu'un promoteur, par exemple, puisse s'intéresser à la construction en secteur central de réalisations de qualité et de taille moyennes. Ces conditions étant en grande partie d'ordre foncier, une maîtrise du sol complète et durable par la puissance publique semble devoir être recherchée dans les centres. C'est elle qui commande, à terme, la sélection volontaire des activités qui pourront s'y implanter.

3/ Des transports adaptés.

Par opposition à l'usage incontrôlé de l'automobile qui détruirait progressivement le centre même auquel on voudrait accéder, il convient de mettre l'accent :

a) sur de nombreuses zones exclusivement piétonnières : non seulement rues commerçantes, mais places, espaces verts, promenades, sites privilégiés, vieux quartiers, etc...,

b) sur des transports publics adaptés à la taille du centre et de la ville : en site propre, sur voirie réservée ou banale, à forte ou moyenne capacité, à tarifs différentiels, etc... La tarification et l'organisation doivent en être étudiées non dans des préoccupations de rentabilité, mais au titre d'un service public dont l'avantage principal sera de détourner les citoyens d'un usage déraisonnable de l'automobile. Il sera nécessaire, en particulier, d'assurer des liaisons adaptées non seulement aux migrations alternantes des heures de pointe, mais à toutes les espèces de déplacements propres au centre, notamment nocturnes.

c) Sur des parkings en couronnes concentriques, de capacité d'autant plus grande et de tarifs plus bas qu'on s'éloigne du centre. Ceux qui en seront proches devraient respecter parfaitement, eux et leur voirie d'accès, la qualité du site urbain. Dans le centre lui-même la desserte des garages privés existants, les livraisons à certaines heures et les services d'urgence seraient seuls autorisés. Partout ailleurs le stationnement sur voie publique serait tarifé jusqu'à la construction des parcs, et plus tard supprimé.

Il convient de souligner l'urgence de ce dernier type d'action. Beaucoup de collectivités locales, en raison même de leur inadaptation à l'échelle des problèmes, sont actuellement tentées de "sauver" leur centre en favorisant au maximum sa pénétrabilité à la circulation privée et au stationnement. Une destruction irréversible du cadre urbain central peut en résulter, qui aboutirait à l'inverse même de ce qu'on veut atteindre : à la désaffectation d'abord, au pourrissement ensuite.

4/ Une réglementation novatrice.

La politique des transports, comme celle de la restructuration sélective, seront aussi impopulaires dans leur début qu'appréciées par la suite. Elles supposent des études préalables nombreuses, des réalisations expérimentales, et aussi une idée claire des résultats souhaités. Elles exigent une grande continuité dans l'action, et le soutien d'une opinion publique organisée. Elles sont étroitement solidaires; aucune d'elles ne peut réussir sans une stratégie d'ensemble très souple et très ferme à la fois, qui doit être adaptée à chaque cas particulier. C'est pourquoi elles présupposent un pouvoir local fort, soutenu par les groupes les plus dynamiques de la population et doté de moyens puissants.

Ce sera l'un des rôles de ce pouvoir que de substituer à l'archaïsme des réglementations actuelles, qui reflètent le vieillissement des structures urbaines et des groupes sociaux qui contrôlent actuellement les centres, l'ensemble des instruments d'une politique nouvelle. Ces instruments varieront sans doute beaucoup d'une agglomération à l'autre. Ils sont d'une grande variété, depuis les adaptations d'horaires des commerces, des services publics, des équipements de culture et de loisirs... jusqu'à une adaptation du régime des patentes, des primes et redevances, des impôts fonciers et locatifs... à la sélection raisonnée des bénéficiaires du centre.

Il n'échappe pas qu'une telle sélection ne peut ni faire l'objet de règles générales a priori, ni être laissée à l'arbitraire des administrations locales. Elle constitue un ensemble de choix politiques, qui seraient l'un des domaines essentiels du débat permanent sur l'urbanisme. C'est dans de tels débats que nous voyons pour notre part le moyen de faire participer le plus grand nombre de citoyens - et notamment les jeunes, directement concernés par l'avenir des centres - à la société urbaine nouvelle.

Ce sera au long de 1970 une tâche de la Commission des Villes, conjointement avec d'autres Commissions du Plan et d'autres Groupes publics et privés, que d'organiser en politique et en programmes ces actions, de les doter en moyens, pour atteindre les objectifs majeurs d'une politique de l'environnement urbain :

- améliorer la vie de quartier, l'environnement du logement,
- améliorer les conditions générales de la vie urbaine,
- maîtriser et réduire les principales nuisances de la vie urbaine,
- développer la qualité architecturale,

- sauvegarder les biens rares,
- promouvoir le rôle culturel et social des centres.

Mais seule une volonté politique forte, pénétrée des causes profondes de la dégradation de nos conditions de vie, affirmée auprès de tous et prise en charge par chacun, permettra d'entreprendre ces actions à l'échelle nécessaire et de faire succéder à l'amertume des impuissances particulières dans lesquelles se dissoud notre société urbaine le dynamisme d'un projet collectif dont la finalité est éminemment sociale.

C H A P I T R E I V

POUR UNE DYNAMIQUE DU PROGRES

A - L E S V I L L E S , I N F R A S T R U C T U R E S D U

 D E V E L O P P E M E N T E C O N O M I Q U E

L'urbanisation apparaît comme un investissement de l'économie; les villes, à la fois pôles de production, marché de l'emploi, lieux des services aux entreprises, lieux de consommation, foyers privilégiés de l'innovation et du progrès technique, rassemblent de plus en plus les activités économiques les plus motrices du développement : elles constituent en effet une des infrastructures majeures de celui-ci.

I - L'IMPACT ECONOMIQUE de la REALISATION du DEVELOPPEMENT URBAIN

Les flux économiques et financiers de la réalisation du développement urbain, construction de logements ou d'équipements, sont considérables puisqu'ils atteignent près de 10% de la Production Intérieure Brute.

Or, on constate que les progrès de la productivité sont plus faibles dans la branche du Bâtiment et des Travaux Publics que dans les autres secteurs de l'économie et que parmi les pays comparables, la productivité française en ce domaine semble être la plus faible : on peut se demander si une des causes ne se trouve pas être dans l'inadaptation des structures dans lesquelles s'exercent ces activités.

Par ailleurs, l'importance des transactions foncières et des transferts qu'elles occasionnent réagit sur les équilibres économiques généraux et la répartition des fruits du développement.

1/- Le problème foncier :

L'importance des prix fonciers et des plus-values créées pour l'essentiel par la collectivité et récupérées par les propriétaires de terrains aboutit en réalité à en faire assurer la charge par la catégorie des nouveaux occupants de logement. Ce transfert des catégories jeunes à la solvabilité limitée vers les possesseurs de droits acquis s'effectue

donc dans le sens de l'accroissement des inégalités sociales et du ralentissement des transformations des structures économiques. Ainsi, pour une hausse moyenne des prix finaux de 127% (Région Parisienne), les éléments de ce prix ont évolué comme suit au cours des dix dernières années :

- coût de construction + 93%
- dépenses administratives..... +133%
- charges foncières..... +311%

En outre le fonctionnement défectueux du marché foncier, les comportements traditionnels des propriétaires de terrains, l'imprécision ou la complexité des procédures de réalisation, la mauvaise information des acheteurs de logements, freinent fortement l'amélioration des méthodes et des procédés, ainsi que l'organisation des travaux de l'aménagement et de la construction.

Les enjeux d'une politique foncière qui tendrait à limiter les transferts improductifs et à organiser les conditions d'un urbanisme opérationnel efficace, dépassent la seule politique urbaine et constituent des éléments de la politique du développement économique.

2/- La complexité des procédures et des circuits de financement qui sont utilisés dans l'aménagement et le développement des villes pèse lourdement sur les coûts, engendrant une activité improductive importante et, par là, concourant à pénaliser la productivité de ces activités. Les itinéraires juridiques des principaux contrats sont l'objet d'une accumulation devenue anonyme de prescriptions issues de conceptions qui ont perdu leur sens original et sont périmées; les contrats les plus simples deviennent inexploitablement : le bail, la vente, l'emprunt. Incertains et coûteux ils ne correspondent pas à la vie économique moderne et sont des freins alors qu'ils devraient être les instruments de la mutation.

Les circuits du financement de l'urbanisation sont anormalement complexes, donc coûteux.

Enfin la fiscalité qui, en matière foncière ou immobilière, frappe plus volontiers les mutations que les structures, c'est à dire l'effort plus que l'immobilisme, devrait être réorientée dans un sens plus favorable à l'évolution accélérée qu'est l'urbanisation.

3/- Toutes les propositions tendant à :

- faciliter la réalisation d'un urbanisme opérationnel efficace : urbanisme concerté, action foncière publique...
- améliorer le fonctionnement des marchés fonciers : publicité des transactions, déclaration de la valeur vénale des terrains par les propriétaires dans le cadre d'un impôt foncier, coordination et renforcement de l'action foncière publique...

- rénover la fiscalité foncière par un impôt foncier assurant une juste récupération des plus-values...

sont donc de nature à améliorer progressivement la compétitivité de notre appareil économique.

II - Le DIALOGUE entre les RESPONSABLES URBAINS et l'ECONOMIE

1/- Les villes ont un rôle à jouer dans le développement des activités. Leurs responsables politiques portent une attention passionnée à certains des problèmes que pose ce développement; ils se trouvent ainsi constamment aux prises avec :

- o le problème de l'emploi : "Tout ce qui contribue à créer des emplois est une bonne chose"; cette "vérité", bien que quelquefois démentie par l'expérience est constamment présente à l'esprit des responsables locaux. En fait, ils craignent surtout ce qui pourrait contribuer à supprimer des emplois soulevant ainsi des problèmes sociaux à résoudre, ou simplement ils reconnaissent dans la croissance de l'emploi le signe de la croissance de leur ville.

- o le problème de l'accueil des activités, qu'elles soient créées ex nihilo ou qu'elles résultent du développement, de la transformation ou du déplacement d'entreprises préexistantes.

- o le problème de l'expansion démographique et des services ou équipements qui doivent être mis à la disposition des nouveaux habitants appelés par les nouveaux emplois.

Le monde économique a ses lois que, dans son dialogue avec lui, la Puissance Publique, gérante du cadre de vie et de l'environnement, doit prendre en considération.

Ainsi, pour la création d'emplois ou d'activités nouvelles, moyen privilégié de fonder et d'assurer le développement social de la ville et de ses habitants, les responsables urbains doivent pouvoir éclairer leurs décisions, fonder leur capacité de dialogue avec les responsables économiques sur une analyse fine des besoins et des possibilités actuelles de la ville et de ses entreprises, et une connaissance prévisionnelle des besoins et des potentialités de la ville comme des créateurs d'emplois.

Ce dont se préoccupent les entrepreneurs (au-delà des services aux entreprises et de l'aménagement des zones d'accueil de leurs activités) : les transports intra- et interurbains, les télécommunications, les possibilités d'approvisionnement, les équipements universitaires et de recherche, les logements et services sociaux, les équipements culturels, etc... ne diffère pas qualitativement de ce que désirent les citoyens, ni de ce qu'attendent les populations en cours d'urbanisation.

Une politique de développement des activités et d'amélioration des conditions d'évolution de leurs structures constitue sans nul doute un élément majeur du développement harmonieux du milieu de vie urbain.

Pour le VIème Plan les impératifs de notre société globale conduisent sans doute à renforcer encore l'attention que les responsables des villes ont à porter à cet aspect de leur responsabilité.

2/- Les collectivités locales doivent donc prendre en compte la dimension économique de leur développement.

a) En particulier elles doivent se préoccuper efficacement du développement économique global de l'agglomération (création d'emplois et accroissement des revenus); il faut, certes, remarquer que l'unité économique - qui est le bassin d'emplois - est souvent plus vaste que l'unité urbaine, même celle que nous appelons agglomération, mais cela ne peut conduire à nier, ni même à réduire la responsabilité essentielle de l'agglomération. Ainsi l'importance de l'introduction d'une industrie moderne dans une ville, par les dynamismes qu'elle introduit, justifie que le responsable politique cherche à en faire un instrument essentiel de sa politique de développement urbain. De la même façon de judicieuses initiatives d'urbanisme tendant à offrir des possibilités à la transformation d'entreprises qui occupent des emplacements incommodes dans le tissu urbain ancien, peuvent contribuer à améliorer considérablement leurs possibilités de développement et par là même contribuer au dynamisme général de l'agglomération.

b) Elles peuvent aussi contribuer à la régularisation de la croissance et à la diversification des activités, en dépit des difficultés et discontinuités que provoque la conjoncture nationale ou internationale.

Ces discontinuités engendrent des tensions, provoquant des transformations de structures, des déséquilibres dont certains sont porteurs de dynamisme, mais elles réclament des responsables des villes une politique complexe d'accompagnement pour remédier aux effets défavorables ou faciliter les effets favorables.

c) Plus globalement elles doivent pouvoir apprécier et assumer les conséquences des faits économiques locaux sur leurs perspectives d'aménagement et de gestion, ce qui implique évidemment qu'elles aient tous les moyens de les connaître et de les prévoir.

3/- Politique de développement économique et politique de développement social ne sont pas forcément cohérentes.

Le développement économique peut engendrer des déséquilibres sociaux, même dans le cas d'une croissance stable.

La cohérence ne peut être établie que par un contrôle de la rapidité et de la nature de la croissance économique de façon à la rendre

compatible avec les possibilités d'évolution sociale, ou par une véritable politique de développement social qui accompagne et précède si possible le développement économique : la politique urbaine (création d'équipements collectifs, adaptation d'une politique nationale de l'éducation et de la formation dans un contexte social local,....) doit jouer un rôle important dans ce développement social.

On voit ainsi apparaître qu'à côté de la politique nationale du développement qui comporte essentiellement des actions et incitations dans des secteurs économiques privilégiés et des transferts sociaux, peuvent trouver place des politiques locales assurant la mise en oeuvre des conditions permanentes du développement économique et social.

III - Les FONCTIONS URBAINES les plus DIRECTEMENT FAVORABLES ----- au DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE. -----

1/- Le système de transport et de circulation est pour les entreprises un des services publics le plus directement nécessaire à leurs activités.

Les conditions dans lesquelles s'effectuent les trajets du personnel des entreprises entre résidences et lieux d'emploi influent directement sur l'importance du marché de l'emploi qui leur est ouvert comme elles influent sur le comportement et le rendement des producteurs. C'est par une politique de promotion des transports collectifs, qui peuvent d'ailleurs dans certains cas être organisés spécialement pour satisfaire les besoins de déplacements domicile-travail, ou par une politique d'exploitation des infrastructures que les améliorations peuvent être recherchées.

Les transports de marchandises, de même que les déplacements des personnes liées aux activités de production ou de distribution, représentent une part fort importante, et croissante, de la circulation générale (de l'ordre du 1/3). Leurs coûts, qui sont des coûts de production, risquent de croître considérablement si ne sont pas réalisées les grandes infrastructures de voirie nécessaires.

2/- Les conditions d'implantation des entreprises dépendent au premier chef de la qualité de la politique d'urbanisme menée par la collectivité :

o La réalisation de zones industrielles (pouvant comporter notamment des établissements de commerce de gros, des entrepôts, etc...) ou plus généralement de toutes les zones d'activités (commerciales ou de service), doit s'effectuer sous l'autorité de la Puissance Publique, garante de l'organisation de l'espace qui en résulte, mais en tenant le plus grand compte du point de vue des entreprises : prix de revient

des services publics offerts, organisation de services aux entreprises, proximités fonctionnelles; ce qui doit conduire à la diversification des terrains proposés (situation, dimension, coût, degré d'équipement), et à une certaine souplesse dans la progressivité des réalisations.

。 L'évolution des structures des entreprises implantées dans le tissu urbain conduit souvent à la nécessité de transférer les activités sur un autre emplacement mieux adapté. Ce type d'opération nécessite un dialogue clair entre l'entreprise et la collectivité car il s'agit :

pour l'une de financer une nouvelle implantation grâce à la valeur foncière du terrain occupé initialement;

pour l'autre de fixer les conditions de la nouvelle utilisation de l'emplacement libéré et d'en offrir un nouveau.

Les politiques complexes de la rénovation urbaine, ou plus simplement les plans d'occupation des sols, sont les principaux instruments de la collectivité.

B - LA PROMOTION DE L'INNOVATION ET
 LA DIFFUSION DU PROGRES

Reconnaître que la croissance urbaine est à la fois une conséquence et un facteur du développement économique et social, définir la ville comme une infrastructure de ce développement et comme un lieu privilégié de la régulation sociale et des choix collectifs, c'est conduire à élargir le domaine et les méthodes de la planification, mais c'est aussi faire naître un besoin de compréhension plus global de la ville.

Les interrogations sur le rôle, les fonctions, le devenir du centre des agglomérations, sur la conception et la mise en oeuvre de stratégies des circulations et des transports, sur les localisations d'activités ne sont, à cet égard, que quelques secteurs particuliers des recherches nécessaires.

L'évolution très rapide des sciences humaines et de leurs applications dans la recherche urbaine doit permettre d'élaborer des théories explicatives plus globales du développement des villes. Parallèlement les ambitions de la planification urbaine, la création d'organismes décentralisés et spécialisés, les méthodes de programmation et de préparation des choix collectifs, diversifient le champ des études et de la décision. La recherche s'en trouve stimulée. Car, comment pourrait-on prétendre maîtriser les phénomènes au niveau de l'action si on ne comprend pas d'abord en profondeur les mécanismes?

Déjà au cours du Vème Plan la recherche urbaine a connu d'importants développements, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. On ne peut pour autant affirmer l'existence d'un ensemble d'objectifs et d'une véritable politique de la recherche en matière urbaine.

L'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique de recherche urbaine, de ses méthodes et de ses moyens, représentent donc une option importante du VIème Plan si l'on veut parvenir à une concertation, à une cohérence et à un contrôle dans l'aménagement et le développement des villes.

1/- Dans ce contexte de l'action, on peut assigner à cette politique de la recherche deux objectifs généraux :

- saisir le sens et la portée des choix collectifs afin d'en éclairer les conséquences,
- promouvoir l'initiative, l'innovation, l'expérimentation, l'information, la participation à tous les niveaux de la société urbaine.

Mais de tels objectifs ne suffisent pas à qualifier les axes préférentiels de la recherche. En tenant compte des objectifs prioritaires et des choix définis par les différentes options proposées pour le VIème Plan, on peut dégager quatre axes principaux :

- Cadre et conditions de la vie quotidienne.

La perception par les citoyens de leurs cadres de vie, la satisfaction de leurs besoins et les nuisances qu'ils subissent, doivent être saisis en même temps afin de mettre en relation l'organisation de l'espace économique et social, les tensions qu'il provoque et ses capacités de régulation.

- Aménagement de l'espace et choix collectifs.

Le développement des villes et des réseaux auxquels elles appartiennent doit être étudié afin de faciliter la prise en compte du futur dans toutes les décisions d'aménagement. Un effort de compréhension et d'évaluation de la portée des programmes du Vème et du VIème Plan permettrait la mise en oeuvre de nouveaux outils de gestion et de programmation, la promotion de systèmes d'information urbains et d'indicateurs sociaux.

- Habitat et Transports urbains.

Si l'organisation des espaces d'habitat urbain et des services de transports font l'objet au niveau de l'action d'études spécifiques et de décisions individualisées, il importe que la recherche étudie les interactions entre type d'urbanisation et système de transport de biens et de personnes pour susciter des conceptions nouvelles et même promouvoir des schémas expérimentaux.

- Diffusion des innovations.

Les circuits de diffusion de la connaissance, tant en ce qui concerne la formation des futurs chercheurs ou des étudiants qu'en ce qui concerne les planificateurs, les aménageurs et les responsables locaux, sont également un objet de recherche important.

On pourrait ainsi déboucher sur des actions améliorant la compréhension et l'évaluation des résultats de la recherche dans une confrontation avec les problèmes du terrain.

La définition d'une telle politique pose la recherche urbaine comme processus permanent. Elle recouvre une conception des études et des recherches en termes de programmes continus, d'une assez longue durée et donc d'un coût assez élevé : l'expérience a amplement montré la non-rentabilité d'un agglomérat de recherches isolées, portant chacune sur tel aspect tactique de la planification ou de l'aménagement.

2/- Des programmes véritables de recherche urbaine doivent être conçus de manière à favoriser l'innovation et l'expérimentation, c'est à dire l'introduction contrôlée du changement.

Il convient, si l'on veut répondre aux perspectives opérationnelles, comme aux perspectives d'augmentation et d'approfondissement des connaissances, d'accorder une place privilégiée aux expérimentations (au sens strict du terme) : c'est à dire à des recherches actives s'insérant dans des situations réelles, en vraie grandeur, utilisant des méthodes et des techniques empruntées au - ou inspirées du - laboratoire et visant à l'introduction de l'innovation, ainsi qu'à la mesure des conséquences et des changements obtenus.

Les expérimentations en matière urbaine doivent tenir compte de tous les facteurs essentiels, même s'il ne leur est pas possible de les analyser tous de façon satisfaisante.

Enfin, elles ne prendront leur sens et ne joueront leur rôle que si elles interviennent comme partie d'un programme faisant appel également à d'autres modes de recherche mieux maîtrisés (recensements, analyse économique, simulation et construction de modèles, enquêtes et sondages, etc...).

Si l'on prend pour exemple le problème des transports urbains, la promotion de l'innovation technologique peut avoir des conséquences considérables et déboucher sur de nouvelles solutions expérimentales. En effet l'importance de la fonction des transports dans les villes, la masse énorme des investissements, des frais de fonctionnement qu'elle réclame, des coûts sociaux croissants qu'elle entraîne, sont sans rapport avec les solutions actuelles généralement inadaptées et issues du passé.

En particulier, il s'agirait de faire l'expérience réelle des quelques solutions technologiques assez avancées qui permettraient de constituer dans deux ou trois grandes agglomérations un réseau de transport collectif en site propre de type nouveau, qui répondrait à des caractéristiques de coût, de débit, de confort, de flexibilité, plus conformes au marché et à la demande.

3/- Enfin, au-delà de l'organisation de la recherche fondamentale, de la recherche-développement, de l'expérimentation évoquées ci-dessus, il faut considérer que la diffusion du progrès urbain - qu'il soit engendré par des démarches scientifiques ou par des tentatives plus pragmatiques - est une nécessité de premier ordre. Nombre de solutions avantageuses sont connues, ont été expérimentées avec un plein succès, et pourtant leur usage ne s'est pas répandu car l'organisation de leur diffusion a été négligée.

Il faut donc encourager les actions de démonstration susceptibles de donner une valeur d'exemple aux réalisations techniques ou aux organisations spatiales nouvelles. Et pour que ces démonstrations puissent servir à la généralisation du progrès il faut qu'un effort d'évaluation et de présentation des résultats soit fait et qu'il y soit donné une large diffusion au niveau national.

Les structures actuelles de documentation, d'échange et de diffusion de la recherche sont tout à fait insuffisantes et mal préparées à cette mission. Parallèlement, il faudrait édifier des structures de rencontre incitant les chercheurs et leurs correspondants à procéder à une analyse critique des résultats obtenus, à la formulation permanente de l'état des connaissances et de nouvelles hypothèses de travail.

Cette concertation et cette coopération permanente doivent associer étroitement les collectivités locales - dans leur rôle de commande, d'utilisation et de réalisation - et l'université, qui pourrait assumer à nouveau ses fonctions de diffusion et de critique fondamentale si ses centres de recherche étaient mieux associés aux problèmes de l'action et dotés d'un minimum de moyens.

C - L'ACCROISSEMENT DES CAPACITES
D'INITIATIVE ET DE RESPONSABILITE

La promotion et la diffusion de l'innovation ne sont pas les seules conditions d'une dynamique du progrès. Elle créent un cadre potentiel mais sont le fait d'un petit nombre; encore faut-il que la société assume le progrès au niveau des responsables comme à celui des citoyens.

Or l'homme de 1970 est "encombré", "enfermé dans un travail parcellaire et spécialisé", "victime d'une vie en miettes" : il est de plus en plus écarté des choix fondamentaux qui le concernent. Et pourtant ces choix n'ont de portée réelle que si l'on fait accéder la collectivité à un degré supérieur de conscience et à un dialogue social faisant leur place aux problèmes de chaque groupe. Cette contradiction est un problème général de la société mais elle est particulièrement importante dans la société urbaine, qui est bien simultanément le lieu privilégié des choix collectifs et celui de l'encombrement.

Pour développer ce degré de conscience et ces possibilités de dialogue il est nécessaire d'entreprendre une éducation et une formation aux problèmes de la ville, de créer l'information indispensable à la participation de tous : ce sera également accroître les capacités d'initiative et de responsabilité de chacun.

1/- EDUCATION à la VILLE et INFORMATION GENERALE.

C'est dès l'école qu'il faut entreprendre une action profonde et durable visant à la connaissance des problèmes urbains et à l'acquisition d'une capacité de participation à la vie collective. Cette éducation doit être conçue comme un système très ouvert et peut être entreprise au niveau le plus élémentaire par un dialogue sur l'habitat et ses prolongements, qui constituent le cadre de l'enfance, sur l'environnement et les valeurs essentielles qu'il représente. Puis en se fondant sur l'histoire économique et politique de la région, on pourrait montrer le rôle de la ville, les mécanismes de sa croissance, les relations qui existent entre ses différentes fonctions, le rôle et le fonctionnement des services et des équipements.

Ces enseignements, aussi vivant et concret que possible, doit aussi permettre de confronter les élèves, les étudiants et les praticiens pour supprimer l'anonymat des structures publiques et mettre en évidence les responsabilités de chacun. Il ne s'agit évidemment que d'idées très générales car l'éducation dans ce domaine est autant une affaire d'initiative et d'invention que de principes.

Cette action doit être prolongée chez l'adulte par une formation et une information générale dont les objectifs principaux sont de montrer les répercussions importantes des opérations d'aménagement sur la vie quotidienne et de tenir les citoyens informés des contraintes liées à la gestion des collectivités locales.

L'information doit être accessible à tous et aussi objective que possible, c'est à dire qu'elle doit s'attacher à montrer tous les aspects des problèmes plutôt que présenter telle solution, qui est le fait du choix politique.

La formation, qui rejoint les besoins d'adaptation permanente de la société aux problèmes politiques et socio-économiques, a pour objectifs d'améliorer les solidarités et d'éviter les risques de conservatisme dans l'appréciation des enjeux de l'aménagement et du développement: l'avenir est un domaine où le bon sens ne suffit plus pour improviser des jugements.

L'utilisation des mass media, l'organisation de débats d'opinion, les expositions de maquettes et de projets, la présentation de certains travaux techniques dans un vocabulaire quotidien, sont quelques-uns des supports de cette information. Depuis quelques années de nombreuses expériences ont été entreprises, tant en France qu'à l'étranger; il s'agit d'en évaluer l'impact et d'en diffuser les méthodes. Ainsi pourra-t-on espérer voir la publicité sur les produits de consommation céder progressivement un peu de place à celle des besoins fondamentaux.

2/- La FORMATION des SPECIALISTES.

Le fonctionnement de plus en plus complexe de la ville et la rationalisation des méthodes et choix collectifs réclament un nombre croissant de spécialistes de toutes les disciplines et posent le problème de leur formation et de leur organisation.

L'analyse des conditions pratiques de la planification, de la programmation et de la gestion, que l'on souhaite développer pendant le VIème Plan, permet de proposer pour la formation des spécialistes trois objectifs principaux :

- a)- l'enseignement des connaissances techniques et juridiques de base. Cet objectif est le plus traditionnel mais son contenu est difficile à mettre en oeuvre si l'on ne veut pas se contenter d'une initiation aux différentes disciplines universitaires et d'une information éclectique sur les techniques. Il faut confronter en permanence des connaissances en pleine évolution et des besoins souvent mal formulés.
- b)- La compréhension du mode de fonctionnement réel du système urbain et de l'organisation communale. Cette formation peut être complétée par une analyse du fonctionnement des services et des cadres réglementaires et institutionnels.

- c)- La formation à la préparation scientifique de la décision et l'entraînement aux différentes méthodes et outils qui s'y rattachent (Analyse des objectifs, Rationalisation des choix budgétaires, Informatique, etc...). Entraînement aux techniques d'information et de communication (travail de groupe, contacts écrits et oraux avec le public, etc...).

Une telle formation doit être entreprise en étroite coordination avec une réforme ou une adaptation des structures actuelles au niveau de l'agglomération. Les moyens d'études et de décision, les méthodes de gestion doivent être cohérents avec cette formation si l'on ne veut pas qu'elle soit abstraite, voire traumatisante. Cette transformation simultanée du cadre et des méthodes d'intervention présente en outre l'avantage de faire sentir aux techniciens déjà expérimentés le besoin et l'intérêt d'une formation permanente.

A l'heure actuelle, certains spécialistes reçoivent dans les grandes Ecoles une initiation à l'Urbanisme plutôt qu'une formation. Un petit nombre d'Instituts ou d'Unités d'Enseignement et de Recherche (U.E.R.) spécialisés se développent au sein de l'Université dans des conditions analogues. Mais l'essentiel de la formation reste une "formation sur le tas" dans les équipes d'étude publiques (O.R.E.A.M., G.E.P., Agences d'Agglomération, Services techniques municipaux), ou dans les bureaux d'études privés.

Cela pose, parallèlement à la formation, le problème du statut des personnels d'étude et de recherche (techniciens municipaux, agents contractuels de l'Etat ou du secteur privé). La très grande disparité des situations actuelles, indépendamment du désordre et des injustices qu'elle entraîne, empêche toute organisation rationnelle de cette branche d'activité.

Cette organisation qui devient nécessaire avec la multiplicité des organismes urbains et les besoins croissants en personnel d'étude, devrait répondre aux objectifs suivants :

- Améliorer et coordonner les statuts pour aménager la possibilité de mobilité des hommes au niveau géographique et au niveau des activités (recherche, étude, responsabilité opérationnelle);
- Assurer à chacun l'indépendance compatible avec les impératifs professionnels;
- Mieux prévoir les débouchés et permettre un minimum de sécurité de l'emploi;
- Assurer la formation permanente.

Il faut noter enfin que le sentiment de dépendance psychologique ou de faiblesse de certaines catégories de personnel (statuts, rémunérations, exercice de la tutelle) est tout à fait préjudiciable à la mise en oeuvre d'un plan de formation. Les principes de formation et d'organisation définis ci-dessus ne peuvent donc pas s'appliquer de façon unitaire, mais adaptée et progressive.

3/- La FORMATION et l'INFORMATION des RESPONSABLES POLITIQUES des VILLES.

Les problèmes évoqués au niveau des citoyens et des spécialistes viennent s'accumuler à celui des élus locaux, qui ont la tâche difficile de représenter les uns et de diriger les autres. En plus de leur mandat politique, les élus des villes modernes exercent de plus en plus de responsabilités dans le développement économique et social et dans l'aménagement de l'espace urbain. Aussi grands que soient leur dévouement et leur sens de l'intérêt public, cette tâche est écrasante et exige que l'on se donne les moyens de l'assumer.

L'inadaptation du système actuel de responsabilités publiques urbaines est sans doute un préalable que, seules, une décentralisation véritable et des réformes de structure pourront lever. Mais au-delà de cette redéfinition des responsabilités, les élus doivent faire face à des problèmes d'organisation et de méthodes.

Promoteur de sa ville et représentant des usagers, l'élu local doit faire un difficile compromis entre les facteurs de mouvement et de préservation, entre l'avenir à long terme et les contraintes du moment. La complexité des situations des agents impliqués ne permet plus d'intervention au coup par coup mais demande une traduction des décisions urbaines en terme de stratégies politiques, fondées sur une analyse des objectifs de la collectivité et sur la prise en compte de la rationalité de l'ensemble des acteurs qui composent le système urbain (communes, administrations, industriels, promoteurs, etc...)

A cette responsabilité stratégique s'ajoute celle de l'utilisation la plus efficace des moyens et des ressources. Pour cela il faut mettre en oeuvre et faire entrer dans la pratique des méthodes de gestion financières, de coordination des services, d'ordonnement des opérations, de contrôle des délégations d'autorité et des résultats.

Enfin les responsables locaux doivent organiser et animer un dialogue à différents niveaux :

- à l'intérieur d'un espace économique qui déborde largement le cadre de l'agglomération, voire de la région;
- avec les administrations nationales, régionales et départementales, dont les procédures et les organigrammes ne sont pas toujours aussi transparents qu'il serait souhaitable;

- avec l'opinion publique par une information appropriée sur les problèmes importants, par un débat permanent sur les objectifs poursuivis et les résultats acquis. L'aspect le plus difficile de ce dialogue est d'être informé des besoins et des réactions de chaque groupe de citoyens.

Dans ces différentes tâches, les responsables politiques peuvent être aidés par les spécialistes, mais cela suppose une volonté de coopération permanente. Les objectifs généraux, les priorités et le contenu des études doivent être définis par les responsables; en réponse, les spécialistes s'attachent, à travers la recherche de solutions techniques et l'évaluation des moyens, de laisser les choix aussi ouverts que possible et à ne pas introduire l'intérêt public comme un présupposé de l'analyse.

Les méthodes de jeux urbains, analogues aux jeux d'entreprises et expérimentés aux Etats-Unis depuis quelques années, peuvent être un support pédagogique très important en facilitant la compréhension du fonctionnement réel de la ville, du rôle et des interactions entre les différents agents.

4/- La PARTICIPATION des "USAGERS-CITOYENS".

Si les principes d'éducation, de formation et d'information, définis précédemment, deviennent une réalité au niveau de l'agglomération, on peut alors définir la participation comme "une contribution à l'établissement de relations dynamiques fondées sur le dialogue et la solidarité entre les citoyens et les élus". Cette pratique, basée sur une volonté d'information et d'engagement réciproque, repose sur l'existence de structures permanentes de dialogue entre les responsables politiques chargés de proposer les objectifs, les techniciens qui élaborent des solutions techniques et définissent les moyens nécessaires, les citoyens soucieux d'exercer un contrôle critique en dépassant les revendications individuelles.

Mais les aires d'études et de décisions économiques et d'aménagement semblent bien souvent théoriques à la population, dont le sentiment d'appartenance à une communauté est généralement le plus fort au niveau de la commune ou du quartier. Toutefois les Livres Blancs établis pour la préparation des schémas directeurs, bien que peu adaptés à cette fonction de dialogue, représentent une première tentative de diagnostic sur les problèmes principaux de l'avenir d'une agglomération.

Cela confère une grande importance aux organisations intermédiaires (associations de quartier, commissions extra-municipales, etc...) qui assurent une réflexion permanente et permettent aux différents groupes de la population de s'exprimer sur les choix qui les concernent. Le fonctionnement normal de la participation passe par la réalité de ces corps qui posent souvent des problèmes d'équilibre politique, de représentativité ou de vieillissement.

Pour renforcer leur action et leurs responsabilités ainsi que celle de tous les habitants, il faut mettre à leur disposition des moyens d'expression, d'action et d'animation. De premières expériences ont donné d'excellents résultats dans les domaines suivants :

- inventaire et définition des besoins collectifs (création et amélioration) dans des quartiers nouveaux;
- animation sociale dans des ensembles périphériques;
- participation au programme et à la gestion de certains équipements (socio-éducatifs, culturels, sportifs, etc...)

5/- La CONCERTATION

La concertation, souvent difficile à distinguer de la participation, vise plus particulièrement les rapports entre la Puissance Publique et les acteurs du développement économique et urbain (entreprises, promoteurs, constructeurs, etc...). Elle permet d'élargir et d'assurer la planification, de faire bénéficier la collectivité du dynamisme et des capacités potentielles de l'initiative privée, de mieux déterminer le champ des responsabilités des différents acteurs.

Pour augmenter la valeur stratégique de la concertation et des décisions qui en sont issues, il faut au préalable procéder à une analyse des besoins et des contraintes réciproques. Cette analyse doit s'étendre à l'ensemble des agents concernés par les décisions urbaines et prendre en compte les comportements de chacun et leurs interrelations. On peut alors définir des objectifs communs et non pas une consultation de principe. C'est à ce prix que la Puissance Publique pourra augmenter ses marges d'action et son pouvoir politique réel sur le développement et l'aménagement.

La publicité des schémas et des plans d'urbanisme, le respect des délais de réalisation des équipements, la volonté de sélectivité dans les interventions de l'Administration et des collectivités locales, sont évidemment de nature à augmenter la crédibilité de cette concertation.

Les premiers résultats de la coopération intercommunale, de la politique des zones d'aménagement concerté, sont encourageants et doivent être étendus à d'autres domaines de l'agglomération (Foyers d'activités industrielles, urbanisme commercial).

6/- La CONTRACTUALISATION

C'est la conclusion logique de la concertation et de la volonté de décentralisation de l'Etat. C'est aussi la reconnaissance d'une authentique responsabilité locale.

Le Contrat de Plan est un engagement réciproque de l'Etat et des collectivités locales regroupées au niveau de l'agglomération :

Basé sur une définition commune et cohérente des programmes d'actions et d'équipements, il augmente les possibilités d'initiative des collectivités locales et la souplesse dans la mise en oeuvre des ressources financières et dans l'exécution des opérations.

Il renforce au niveau de l'agglomération la démarche de la planification : définition des objectifs, encadrement financier, rationalisation des choix, coordination des programmes.

Il modifie la tutelle de l'Administration par l'introduction du contrôle a posteriori. Le bon fonctionnement de ce système suppose une gestion rationnelle et une comptabilité d'agglomération, fournissant à la planification et à la programmation des indicateurs de résultats et des données prévisionnelles.

Un autre aspect de la politique contractuelle est la procédure des zones d'aménagement concerté, évoquée plus haut. Elle permet à l'Etat et à la collectivité locale de limiter leur intervention opérationnelle aux problèmes d'intérêt général et définit sans aléas pour le contractant (promoteur ou aménageur) la nature et l'importance de ses engagements.

Par ses aspects politiques et techniques la contractualisation est donc de nature à accroître les capacités d'initiative et de responsabilité des collectivités locales et à encourager la modernisation de leurs structures.

C H A P I T R E V

LES VILLES ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
=====LES METROPOLES D'EQUILIBRE
=====

Si l'aménagement du territoire vise à orienter la répartition des activités et des hommes dans une perspective consciente du long terme, les villes constituent un des instruments privilégiés de cette politique. Quadrillant le territoire d'un réseau diversifié, à la fois pôles de localisation des activités économiques, industrielles ou de services, et centres de desserte d'un espace régional plus ou moins étendu, elles conditionnent le bon fonctionnement de l'appareil économique offrant à toute la population - qu'elle soit urbaine ou rurale - une gamme très étendue de services.

Aménager le territoire c'est donc pour une bonne part moderniser et équiper les villes et organiser le réseau urbain; c'est aussi sélectionner les points stratégiques qui commandent l'ensemble de l'armature urbaine : la politique des métropoles d'équilibre entreprise au Vème Plan en est l'illustration.

Notre pays se caractérise encore par rapport aux pays voisins par la puissance de sa capitale et le petit nombre de villes importantes dans le reste du territoire. Pour que ces villes, les métropoles d'équilibre, deviennent de véritables pôles de développement, elles doivent exercer trois fonctions :

- attirer des activités économiques et des populations pour contribuer à rééquilibrer Paris et la Province,
- diffuser le progrès dans l'ensemble des régions qui peuvent bénéficier de leur impulsion;
- exercer au niveau européen un certain rayonnement.

I - LE ROLE D'EQUILIBRE DES METROPOLES.

Le premier objectif du Vème Plan était de promouvoir des métropoles d'"équilibre". La puissance de Paris est telle en effet qu'il pouvait paraître nécessaire de compenser son "poids" énorme par celui de "métropoles", afin de mieux répartir le potentiel économique de la France sur l'ensemble du territoire et de rétablir ainsi un "équilibre" compromis.

Le premier aspect de la politique sera donc de contenir la croissance de la Région Parisienne en dissuadant les entreprises de s'y implanter; mieux, de transférer certaines de ses activités en Province; "la Région Parisienne doit être dégagée d'activités qui l'encombrent plus qu'elles ne la servent". Mais, ajoute le Rapport sur les Options du Vème Plan, "le maintien de sa vitalité, de son rayonnement et de son prestige est une des chances de la France dans la compétition européenne".

Le second aspect de la politique sera de promouvoir des métropoles "suffisamment peuplées et actives" pour rétablir l'équilibre.

Mais cette contribution à un équilibre plus judicieux ne doit pas pénaliser Paris dans sa fonction de Métropole de dimension européenne et mondiale.

a/- L'équilibre Paris-Province.

Une rétrospective du développement français montre que la région parisienne comptait au début du XIXème siècle 5% de la population française et 130 ans plus tard près de 16% (1). De cette situation résultait le dépérissement progressif de la province et le coût croissant de l'aménagement et de l'administration d'une région congestionnée.

Cette analyse trop grossière pouvait conduire à annoncer une transformation de la province en désert. On a ignoré le rendement économique de la capitale. Elle pouvait aussi aboutir à une conception de l'équilibre trop égalitariste, visant à compenser tous les déséquilibres, y compris les déséquilibres moteurs (2).

Le Vème Plan nuançait cette position excessive en prenant acte de deux tendances fondamentales de la vie économique moderne : la propagation du développement à partir de pôles puissants, la réduction des contraintes dues aux coûts de transport permettant de penser que

(1) 1,35 millions en 1801 sur 27,4 millions
6,8 millions en 1936 sur 41,9 millions

(2) La mobilité géographique et professionnelle crée par exemple des déséquilibres dont on peut dire qu'ils sont moteurs.

des zones géographiquement éloignés des sources de matière ou des grands marchés pourraient cependant voir se développer l'industrie.

De fait la politique du Vème Plan, fondée essentiellement sur la promotion de métropoles et sur l'industrialisation de l'Ouest, a produit probablement les résultats escomptés:

- La croissance de la Région Parisienne a été freinée,
- les régions de l'Ouest ont connu un développement des activités industrielles approximativement conforme aux objectifs du Plan.
- Les métropoles ont fait l'objet de mesures particulières et leur croissance a été, dans l'ensemble, supérieure en valeur relative, à celle de l'agglomération parisienne (ce qui n'avait jamais été le cas au cours des périodes antérieures).
- De plus, en ce qui concerne l'évolution respective de l'agglomération parisienne et de l'ensemble des agglomérations de plus de 50.000 habitants de la province, le même renversement de tendance peut être constaté.

	agglomération parisienne	Métropoles régionales	Autres agglomérations de + de 50.000 h.	Taux de croissance par période		
				Agglo; paris.	Métropoles	Autres + 50.000 h.
1876 (définition 1962)...	2.764	1.960	3.190			
1911 (d°)....	4.759	2.994	4.880	73%	52%	53%
1936 d°	6.190	3.459	5.899	30%	15%	21%
1954 d°.....	6.663	3.712	6.417	8%	7%	12%
1962 d°.....	7.735	4.241	7.619	16%	14%	19%
1962 (définition 1968)...	7.583	4.501	8.543			
1968 d°.....	8.182	5.076	9.701	8%	13%	12%

Il est donc possible de dire que "l'équilibre" est en cours de rétablissement, qu'un certain redressement a eu lieu au cours de la période de "dissuasion" (jusqu'an 1962) et qu'un retournement a bien eu lieu depuis 1962.

b/- L'évolution de la Région Parisienne.

Mais ces évolutions globales recouvrent des évolutions plus significatives. En effet, les effectifs de l'industrie ont, sans doute pour la première fois depuis le début du siècle dernier, diminué entre 1962 et 1968, dans la région parisienne, pendant que les activités tertiaires continuaient à croître fortement.

Pour limiter dans la Région Parisienne la croissance des activités économiques tout en maintenant la vitalité, le rayonnement et le prestige de Paris qui est une des chances de la France dans la compétition européenne, il semble que doive être instaurée, dans ce sens, une politique désormais plus sélective et plus diversifiée, visant :

- plutôt à contrôler qu'à interdire la croissance des activités industrielles mais aussi des activités tertiaires,
- à permettre l'accueil des activités tertiaires ou industrielles (par exemple les filiales de sociétés étrangères) qui risqueraient de choisir une localisation à l'étranger à défaut d'implantation parisienne,
- à rétablir la vérité des coûts de fonctionnement des services publics et des tarifs (notamment des transports en commun) en Région Parisienne.

En règle générale, la politique à suivre devrait continuer à freiner la croissance quantitative de la Région Parisienne, à rétablir la vérité des prix, tout en cherchant à accroître la qualité des services parisiens.

II - LE ROLE REGIONAL DES METROPOLES.

Un des rôles primordiaux des métropoles est d'être un des éléments du développement de leur région dont elles peuvent assurer la revitalisation.

1/- Les métropoles, pôles de développement de leur région.

Si l'opinion publique vit encore sur l'idée que les grands centres prolifèrent en dévorant la substance des petits, les vrais problèmes de la société moderne sont ailleurs : ils naissent de ce que les modes de peuplement sont en train de se transformer de fond en comble (passage d'une civilisation agraire à une civilisation urbaine), posant à la fois des problèmes d'organisation des espaces économiques en développement et de la régulation de leur croissance en fonction d'intérêts vitaux sur les plans économique, sociologique et culturel.

a) Les métropoles ne nuisent pas à leur région mais en favorisent la croissance.

On constate en effet que sur une longue période (1876-1968) ou sur une période courte (1954-1968) :

- les régions ayant une métropole ont connu une augmentation notable de leur population totale (+ 5 millions d'habitants - + 3 millions en 14 ans) alors que les autres sont restées à peu près stationnaires,
- que les agglomérations de plus de 50.000 habitants des régions ayant une métropole régionale croissent plus vite que celles des autres,
- que les agglomérations de plus de 50.000 habitants des régions ayant une métropole croissent plus vite que leur métropole.

Ainsi tout laisse penser que, pour le moins, le développement des régions ayant une métropole s'effectue en irriguant l'ensemble de la région. De plus, alors qu'en 1876 le poids démographique des agglomérations de plus de 50.000 habitants des régions métropolitaines était, sans exception, inférieur à celui de leur métropole, il lui est devenu supérieur ou approximativement égal en 1968 dans cinq régions sur huit (Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur, Nord, Lorraine, Pays de la Loire).

b) Le développement industriel des métropoles.

Dans ces conditions, les priorités définies par la Puissance Publique devraient, semble-t-il, tendre à développer davantage les principales villes françaises et notamment les métropoles, et rechercher à éviter une dispersion excessive des activités industrielles sur le reste du territoire.

De nombreux problèmes se posent à cet égard, tant sur le plan des objectifs qu'en ce qui concerne les moyens.

- LES OBJECTIFS.

L'industrialisation semble bien exiger une forte concentration et une grande diversité.

La concentration d'activités industrielles (et donc d'une population importante) explique tout d'abord la capacité d'une ville à se doter en activités de services et d'équipements d'intérêt commun d'autant plus nombreux qu'ils desservent un vaste marché.

La diversité procure, d'autre part, une stabilité dans l'expansion que ne connaissent pas des agglomérations mono-industrielles, que peut atteindre la récession. Elle permet, par ailleurs, des choix multiples à la main-d'oeuvre, facilite les échanges inter-entreprises et les adaptations toujours nécessaires.

Ces deux principes pourraient aider à définir une stratégie du développement industriel des métropoles françaises qui, chacun le sait, sont fortement dissemblables.

Un accroissement plus rapide du nombre des emplois industriels s'impose à Marseille (1), Nantes, Bordeaux et Strasbourg, plus qu'à Lyon, dont le développement est relativement plus avancé.

Des problèmes de reconversion sont à résoudre lorsqu'il s'agit de Lille, Roubaix, Tourcoing et Metz-Nancy.

La diversification des emplois se pose à Toulouse plus que celui de la croissance quantitative des branches industrielles actuelles.

D'autre part l'objectif du développement industriel des métropoles, quoique préférentiel, ne peut être disjoint de celui visant à constituer quelques axes fortement équipés dont la constitution ne manquerait pas d'être favorable à une irrigation d'autres villes voisines de ces axes, et donc des régions qu'ils traversent.

Enfin cette politique aurait également comme corollaire des mesures permettant d'éviter une dispersion des activités industrielles dans des agglomérations trop petites pour les recevoir.

- LES MOYENS.

La fiscalité (et notamment le régime de la patente) peut contrarier une véritable politique de développement industriel. La question peut se poser en effet de savoir si la recherche de "patentables" ne conduit pas à doter à trop bon compte certaines collectivités peu importantes au détriment de celles qui supportent la charge du développement économique.

La politique des grandes infrastructures de transport est incontestablement déterminante. Elle concerne aussi bien les routes, les télécommunications, la réalisation d'aéroports ou la création de lignes aériennes qui jouent un rôle primordial aussi bien sur le choix des localisations que pour le fonctionnement correct de l'appareil économique.

Dans la ligne esquissée ci-dessus, ces moyens de communication devraient, par priorité, relier les métropoles entre elles et avec Paris, ainsi qu'aux axes internationaux essentiels. Leur réalisation devrait être considérée comme une condition de base à la politique d'armature urbaine nationale.

(1) Opération du Golfe de Fos.

Il devrait être admis que la localisation d'industries dans les métropoles concerne, non pas les agglomérations au sens strict, mais l'aire métropolitaine. Par contre la création d'emplois nouveaux induira les demandes fortes en équipements aussi bien dans l'agglomération principale que dans l'aire métropolitaine : infrastructures urbaines (voies routières, transports en commun, réseaux), logements et superstructures (écoles, hôpitaux, etc...). Il doit être admis dans cette optique que l'avantage indiscutable de la concentration se traduira par un coût pour la collectivité, qu'il conviendra d'apprécier, et de prendre en compte dans la définition d'une politique des équipements collectifs.

Les interventions devront également se manifester par les mesures de protection, en particulier sur les grands axes. En effet ces axes, et notamment ceux constitués par les vallées de la Seine et du Rhône, où se trouvent les plus puissantes infrastructures de France (voie navigable à l'aval de Paris et de Lyon, voie ferrée électrifiée, autoroutes), devraient voir leur aménagement étroitement contrôlé, pour que les phénomènes de détérioration des sites, de pollution et d'encombrement ne s'y manifestent pas, comme cela a été trop souvent le cas, dans le passé, dans les villes industrielles.

c) Les métropoles centres de décision en matière de développement régional.

Mais le développement dépend aujourd'hui non seulement de la puissance industrielle (qui est un des objectifs fondamentaux de la France, encore en retard dans ce domaine), mais aussi du développement des activités tertiaires dont on peut dire qu'elles sont de deux sortes: les activités jouant un rôle moteur, d'animation dans le développement, les activités distributrices de services aux activités économiques et à la population. Il ne s'agira pour l'instant que des premières.

Celles-ci sont essentiellement des activités de commandement dans le domaine économique ou administratif. Dans le domaine économique, il s'agit tout d'abord des sièges sociaux et des services bancaires attribuant des crédits à moyen et long terme. Dans le domaine administratif, il s'agit des services extérieurs de l'Etat aptes à prendre des décisions en matière de développement et d'aménagement régional et des pouvoirs des collectivités locales.

Pour les centres de décision ou d'animation privés, il apparaît à l'heure actuelle très difficile de renverser le courant favorable à l'implantation en région parisienne.

Dans le domaine administratif une politique de décentralisation des pouvoirs aux niveaux de décision locaux et régionaux qui est de nature à renforcer le rôle d'impulsion et d'animation régionale des métropoles d'équilibre et d'infléchir progressivement la tendance à la centralisation des pôles de décision privés.

2/- Les métropoles, centres de desserte de leur région en services rares.

La politique des métropoles a été fondée en grande partie sur la constatation que seules quelques grandes villes étaient capables d'apporter à leur région des services de haute qualité, évitant par là un recours généralisé à la capitale.

Les travaux de MM. HAUTREUX, LECOURT et ROCHEFORT ont amené à la conclusion que les villes en question étaient au nombre de huit, mais qu'un certain nombre de centres régionaux jouent également un rôle de même nature quoique leur zone d'influence soit plus réduite, une hiérarchie existant d'ailleurs entre divers niveaux de villes pour aboutir au niveau élémentaire des villages ou bourgs centres.

Des travaux plus récents, effectués par la SEMA pour le compte du Plan, aboutissent à des conclusions à peu près identiques. Ils confirment en tous cas que les centres de commerces et de services privés ont une propension à se grouper de façon significative dans un nombre assez réduit de villes constituant l'armature urbaine nationale.

ESSAI de TYPOLOGIE du RESEAU URBAIN FRANCAIS

(étude O.T.A.M. - Décembre 1969)

GRANDES METROPOLES REGIONALES :

BORDEAUX - LILLE - LYON - MARSEILLE - NANTES - NICE -
ROUEN - STRASBOURG - TOULOUSE.

VILLES DE COMMANDEMENT REGIONAL :

ANGERS - CAEN - CLERMONT-FERRAND - DIJON - GRENOBLE -
LE HAVRE - LE MANS - LIMOGES - METZ - MONTPELLIER -
MULHOUSE - NANCY - RENNES - SAINT-ETIENNE - TOURS.

La notion de métropoles, centres de desserte de leur région en services rares, ne devrait donc pas être sensiblement modifiée par rapport à celle mise en oeuvre au Vème Plan.

Elle devrait en tout cas être poursuivie pour que les services de haut niveau dépendant des pouvoirs publics continuent à être localisés de préférence dans les métropoles (universités, centres de recherches, C.H.U.). Elle devrait l'être aussi pour créer des conditions nécessaires à l'implantation des activités tertiaires, dont deux sont majeures.

La première condition concerne la poursuite d'opérations de restructuration d'envergure, dont certaines sont amorcées (Lyon, Bordeaux, Lille), les autres devant être engagées sans tarder (en particulier à Marseille et sans doute à Nantes). Ces opérations de restructuration devraient être engagées dans de nombreuses autres villes jouant un rôle régional prépondérant (Rouen par exemple), l'échéancier de toutes ces opérations dépendant évidemment de la résolution des problèmes de financement.

La seconde condition concerne l'accessibilité des centres principaux et en premier lieu celui des métropoles. D'une manière plus générale, elle pose le problème des échanges de tous ordres (biens, hommes, informations) entre les régions et le reste de l'espace français et européen, et aussi celui des échanges intra-régionaux. Il a été dit précédemment que la propagation du développement dans les régions métropolitaines était déjà une réalité. Il ne peut faire de doute que cette propagation se trouverait renforcée dès lors que les moyens de communication de tous ordres seraient développés. Certains chercheurs estiment même que le perfectionnement des moyens de communication pourrait aboutir à la disparition de toute hiérarchie entre les différentes villes d'un réseau urbain. Cette disparition devrait d'ailleurs, pensent-ils, affecter d'abord les régions fortement urbanisées (exemple : le Nord, la Lorraine ou Rhône-Alpes), les différents pôles de ces régions exerçant des rôles complémentaires sans qu'aucun d'entre eux joue un rôle préférentiel, mais aussi des régions comme l'Ouest, dont le réseau urbain est relativement dense (Nantes, Rennes, Le Mans, Angers, Tours, forment un ensemble inscriptible dans un cercle de 100 kms de rayon).

Si cette dernière manière de concevoir l'évolution devait prévaloir, elle devrait aboutir à nier toute discrimination entre les diverses villes d'un réseau, la localisation de n'importe quel service, entreprise ou équipement, étant indifférente.

Mais il ne semble pas que l'évolution en question se produise à échéance relativement proche (l'an 2.000).

Les échanges de biens et de personnes jouent en effet un rôle capital et certains équipements sont rares. La réduction des distances temps ne peut être telle au cours des trente prochaines années qu'elle aboutisse à une indifférenciation des localisations.

Il paraît par conséquent utile d'agir selon une échelle de préférence privilégiant les pôles les plus puissants quant à la localisation des services rares (publics ou privés) et quant à la réalisation par priorité des infrastructures de transport reliant les principales villes d'une région à la métropole.

III - LES METROPOLES ET L'EUROPE.

Dans une vue à long terme il est souhaitable que chacune des métropoles joue un rôle sur la scène internationale. Pourtant une appréciation réaliste des possibilités offertes au VIème Plan permet de distinguer deux sortes d'actions réalisables à moyen terme :

- la première concerne les régions ayant un prolongement naturel à l'étranger. Il s'agit du Nord, de la Lorraine et de l'Alsace.

Dans ces trois cas les métropoles pourraient être le centre distributeur de services de haut niveau, non seulement en France, mais pour le Nord, en Belgique, pour la Lorraine, au Luxembourg et en Sarre (1), et pour l'Alsace, en Allemagne. Une concertation devrait pouvoir être instaurée dans un cadre européen pour définir une politique d'aménagement commune, abstraction faite, s'il est possible, des frontières. Cette politique pourrait concerner principalement les voies de communication, mais aussi à plus long terme l'ensemble des problèmes d'aménagement (politique de l'eau, de localisation de zones industrielles, de zones d'habitat, etc...).

- La deuxième question consiste à savoir s'il est possible de faire jouer aux métropoles un rôle dépassant le cadre national. Il est probable qu'en dehors de Paris qui joue déjà largement ce rôle, une ou deux métropoles pourraient prétendre à ce rayonnement. Strasbourg est déjà, en partie dans ce cas. Lyon pourrait aussi y prétendre. Une des questions fondamentales est celle de l'existence d'aéroports et de lignes aériennes reliés aux principales villes européennes, les trafics étant aujourd'hui concentrés presque exclusivement sur la Région Parisienne.

(1) à moins que Sarrebrück ou Luxembourg ne joue ce rôle pour une partie de la Lorraine.

