

L'ETALEMENT URBAIN VU DE BREST

Marc WIEL

Article à paraître en 2009 dans un dossier de l'agence d'urbanisme de Bordeaux consacré à l'étalement urbain.

L'étalement urbain est un phénomène général qui affecte toutes les agglomérations quelque soit leur taille. Mais cet étalement présente partout des formes différentes pour des raisons liées à l'histoire et à la géographie particulière de chaque agglomération. De la même façon les ripostes (ou leur absence) qu'organisent les collectivités locales au phénomène ne me paraissent intelligibles qu'en se référant à l'histoire (parfois lointaine) et à la géographie toujours prégnante. Mon propos sera donc ici de chercher les spécificités de l'étalement urbain brestois, puis celles de la tentative des élus brestois de contrôler ou de contrarier cette dynamique. Ainsi confronterons nous le cas brestois à la diversité des situations des autres agglomérations. En conclusion nous examinerons si toutes les agglomérations n'auraient pas intérêt à harmoniser leur façon de discuter de ces questions avec l'Etat pour que l'action législative qui s'avérera à mon avis nécessaire soit coproduite avec les acteurs institutionnels locaux.

Les spécificités de l'étalement urbain brestois.

L'étalement urbain brestois présente diverses caractéristiques. Par rapport aux autres agglomérations il est à la fois d'une intensité moyenne (1), moins éparpillé (2), concerne beaucoup plus l'habitat que les activités (3) et ne présente pas de marquage social net suivant les diverses directions géographiques (4). Examinons pourquoi.

L'intensité moyenne (mesurée par le nombre de personnes qui travaillent dans l'agglomération sans y habiter) résulte de plusieurs causes.

La première raison (jouant à Brest « à la baisse ») est le dynamisme économique (mesuré par le taux de croissance des emplois) de l'agglomération. Le développement de l'emploi brestois fut inférieur dans les années 70 à celui de la moyenne des agglomérations françaises de la même strate démographique, mais est redevenu depuis conforme à cette moyenne. Comparativement Rennes, par exemple, fait beaucoup d'effort pour retenir sa périurbanisation, mais est débordé par l'impact de son attractivité économique sur cette dernière. Le président de la communauté d'agglomération de Rennes retourne le constat du lien entre dynamisme économique et intensité de la périurbanisation en disant que si les efforts pour contenir la périurbanisation aboutissent à éviter une hausse plus importante du taux d'effort des ménages en matière d'habitat, cela permettra de conserver l'attractivité économique de l'agglomération. L'importance de la qualité résidentielle (dont le prix pour la qualité du logement et de l'environnement rendu accessible est une composante) dans le développement économique est la grande mutation qui explique probablement que, depuis peu, il n'est plus suffisant que les villes soient déjà grandes pour grandir plus vite (voir l'évolution de l'île de France). Un dynamisme économique plus important produit une périurbanisation plus forte parce que les critères de localisation de l'emploi et de l'habitat ne sont pas les mêmes. Les emplois peuvent avoir des raisons de se déconcentrer mais de façon moins pressante que l'habitat. Pour l'habitat les ménages arbitreront en fonction du marché et consentiront des déplacements plus longs s'ils se jugent gagnants sur les autres plans, et en particulier pour l'espace disponible (du logement comme de l'environnement) eu égard à son coût. Les collectivités n'ont en général pas la même attitude vis-à-vis de l'accueil de l'emploi

et de l'habitat, et Brest ne déroge pas à cette règle. Cela se traduit par exemple par des prix très différents dans les lotissements d'habitat ou d'activité. La modération relative de la croissance économique brestoïse en matière d'emploi est probablement une conséquence de sa situation géographique particulière (excentricité) et de l'évolution de l'activité militaire dans le pays. S'y ajoute une particularité. Longtemps le taux d'emploi féminin fut très faible en raison de la prééminence de la fonction militaire. Avec la tertiarisation, l'emploi s'est féminisé mais cela provoqua à Brest proportionnellement moins d'immigrants qu'ailleurs du fait de cette disponibilité préexistante de main d'oeuvre qualifiée. Au total, par rapport aux autres villes, cette croissance économique modérée a contribué à une évolution de la pression foncière sensible mais par rapport aux autres agglomérations également modérée.

On constate que la plus part des agglomérations, qui sont dans des sites contraints, ont des taux de périurbanisations plus faibles. Ces agglomérations sont à l'étroit dans leur site souvent pour des raisons liés au relief (mer, montagne) à la présence de culture intensive rémunératrice (exemple vigne), de forêts, ou à la compétition avec l'implantation de touristes ou de retraités en moyenne plus riches, bref, de tout ce qui produit une faiblesse quantitative relative d'espaces constructibles bon marché tout en étant accessibles en automobile à moins d'une demi heure des emplois de l'agglomération... Dans ce cas, faute de pouvoir diffuser au loin, les maisons individuelles neuves s'agglomèrent aux franges de l'agglomération, quelque fois non durablement, si de nouvelles infrastructures routières débloquent cette situation contrainte (mais cela peut être momentanée si elles se saturent comme par exemple à Grenoble). A Brest, bien qu'il y ait la mer, rien de tel. La communauté urbaine (et même la commune centre qui résulta de la fusion en 1945 de quatre communes très vastes) avait (et a toujours) en son sein encore relativement beaucoup d'espaces agricoles. Elle a utilisé cette opportunité, ce qui est relativement rare dans les agglomérations non contraintes par leur site, pour fixer le développement des maisons individuelles sur ses franges ou sur quelques pôles périphériques proches, appliquant ainsi l'esprit d'un schéma directeur qui bien qu'étudié (au début des années 70) ne fut jamais formellement adopté. Cette disponibilité d'espace ne fut donc pas à Brest, comme cela fut le cas en général ailleurs, un facteur à la hausse du taux de périurbanisation.

Dans les raisons « à la hausse » (qui furent en quelque sorte neutralisées par les facteurs à la baisse, ce qui explique in fine cette intensité moyenne) il y avait (et il y a toujours) à Brest (comme dans le Nord et l'Ouest de la France) une propension plus forte qu'ailleurs à habiter en maison individuelle (contrairement à l'est et au sud est de la France) ou à désirer être propriétaires plus jeunes (contrairement à l'est de la France). En outre, la taille moyenne de l'agglomération (son importance démographique) est également un facteur jouant à la hausse. Les lieux d'emploi dans une agglomération plus petite sont plus proches en temps des terrains permettant la construction de maisons individuelles, ce qui n'est pas le cas par exemple de ceux qui travaillent dans le premier arrondissement parisien.

Cette intensité est-elle encore « moyenne » par rapport aux autres agglomérations ? Certes la construction neuve dans le pays de Brest hors agglomération a beaucoup cru dans les dernières années mais a-t-elle cru plus vite que dans les autres agglomérations ? Nous manquons assurément d'un observatoire national de l'étalement urbain pour pouvoir être complètement affirmatif.

Si l'intensité de la périurbanisation est (ou a été) moyenne, *l'éparpillement périurbain* brestoïse lui est (ou était car cela a du se dégrader dans les dix dernières années en même temps que l'étalement urbain ici comme ailleurs a diffusé plus loin des pôles d'emplois)

particulièrement faible. Compte tenu de la taille de l'agglomération, les ménages périurbains Brestois sont notoirement plus regroupés qu'ailleurs dans un nombre restreint de pôles assez importants pour disposer de façon significative de services de proximité suffisamment étoffés. Il y a plusieurs explications à cela. La première est une taille moyenne des communes exceptionnellement élevée, qui résulte de la délimitation très anciennes des paroisses¹. Dans le même ordre d'idée, les Allemands ont une périurbanisation mieux canalisée qu'en France en raison de la plus grande taille de leurs communes, sachant que la délimitation de ces communes chez eux date de l'immédiat après guerre...A l'opposé, la région de Caen qui, en France, correspond au maximum du morcellement communal fait partie des agglomérations où l'éparpillement périurbain est maximal.

Une autre raison de cet éparpillement mieux contrôlé fut la volonté affichée dans les années 70/80 par les grandes communes situées dans la communauté urbaine de changer de taille pour disposer des équipements de superstructures qu'elles avaient l'ambition de posséder. Le pacte fondateur de la communauté urbaine « volontaire » de Brest fut ce projet d'organisation urbaine, et il influença quelques autres grandes communes périurbaines limitrophes qui adoptèrent un projet du même ordre. La cause de cette attitude n'est pas la création de l'institution communautaire. Ce fut plutôt l'inverse. La communauté urbaine fut, à l'origine au moins, l'outil de ce projet. Les raisons de faire des communautés urbaines furent en France partout différentes. Dunkerque est probablement la seule autre communauté urbaine volontaire française à avoir réussi à contenir sa périurbanisation mais ce fut pour d'autres raisons qu'à Brest. Dans le cas de Dunkerque la communauté urbaine fut créée, sous la pression de l'Etat, pour accueillir la sidérurgie. Mais paradoxalement cela donna le pouvoir à la périphérie dont les édiles étaient soucieux (suivant en cela la volonté des syndicats ouvriers) de réduire l'obligation du ramassage ouvrier. Cela explique la création volontaire d'opérations publiques d'habitat vite surdimensionnées du fait des crises à répétition que connut ce secteur industriel. A l'inverse Strasbourg (communauté urbaine « semi volontaire », car il n'avait pas été initialement prévu qu'elle fasse partie des communautés urbaines « obligées ») eut comme pacte fondateur de ne pas imposer une politique d'urbanisme contraignante aux communes périphériques... Le cas de Lyon aboutit finalement en matière d'étalement urbain à quelque chose de peu différent alors que ce fut sans conteste la communauté urbaine qui alla le plus loin dans l'effort d'intégration de ses politiques intercommunales. L'objectif commun d'ouverture à l'urbanisation fut ici subordonné à la préservation du cadre naturel de l'agglomération. Un grand nombre d'hectares antérieurement constructibles furent rendues inconstructibles, malheureusement sans les compenser par des ouvertures à l'urbanisation plus nombreuses. La densification attendue n'eut donc pas lieu, et au contraire la périurbanisation s'éparpilla un peu plus loin...Plus généralement, l'éparpillement s'impose dès que les plus grosses communes (les mieux dotés en contribuables) n'ont plus d'espaces facilement constructibles, ou que les intercommunalités ne manifestent pas de zèle pour ouvrir à l'urbanisation (quand elles n'en manifestent pas pour au contraire fermer la possibilité d'urbanisation). Sans facteur exogène puissant, toute commune proportionnera son développement à sa taille. Le cas exceptionnel du volontarisme Brestois des années 70/80 s'explique, je crois, par la traumatisme que fut pour elle de déchoir du statut de première ville bretonne en population (pour passer au deuxième rang derrière Rennes), et par sa hantise de trouver une façon d'obtenir un soutien à l'activité économique locale en s'appuyant sur la solidarité nationale.. Etre ville d'Etat donne des réflexes dans la stratégie d'aménagement. La reconstruction de la ville avait sacralisé la place des BTP (ce fut

¹ La délimitation des paroisses datent de l'ancien régime et semble ici avoir un rapport avec la façon dont s'opéra le repeuplement du Finistère à l'occasion d'invasions celtes originaires de Grande Bretagne, à partir du cinquième siècle après Jésus Christ, suite à l'invasion des angles et des saxons dans ce pays.

logique que le Finistère eut longtemps, à l'échelle nationale, le record du plus faible coût de construction au m²).

L'éparpillement périurbain brestois s'est globalement renforcé récemment avec l'extension spatiale de la périurbanisation, mais de façon hétérogène spatialement, en concernant beaucoup plus qu'autrefois les communes littorales. On peut également l'analyser comme une bonne résistance de certains territoires périurbains à vocation agricole quasi exclusive, assez prospère pour moins attendre de ressources de ce côté là et producteurs de suffisamment de nuisances pour dissuader certains au moins des ménages périurbains. Cet éparpillement croissant doit beaucoup à la façon dont s'organise le marché foncier dans ses différents aspects, financiers, politiques, techniques etc...

L'étalement urbain est à Brest beaucoup plus le fait de l'habitat que de l'emploi. C'est ce qui est le plus fréquent pour les agglomérations de cette taille. On observe que la déconcentration des emplois est maximale en île de France du fait que la congestion routière et de la politique des villes nouvelles. Dans le cas de Brest la déconcentration de l'emploi s'opéra au sein de la seule communauté urbaine. Il se peut que la coupure historique plus marquée qu'ailleurs entre Brest (ville d'Etat) et son hinterland rural (breton et religieux) ait joué un rôle. Brest est une des rares villes où il n'y eut jamais vraiment d'appropriation ni féodale ni citadine des terres agricoles. Mais ce n'est là qu'une hypothèse.

L'étalement urbain brestois ne présente que peu de *marquage social* si on compare les différentes périphéries entre elles. Ce fait est rare. Il y a bien, comme partout sur les littoraux, un léger gradient social lié à la distance à la mer. En fait, ailleurs, le marquage social s'observe surtout là où l'industrialisation a marqué certains faubourgs dans les deux derniers siècles, les amenant à se distinguer de la banlieue résidentielle. A Brest, la présence industrielle est pour l'essentiel le fait de l'arsenal. L'arsenal était en position géographique trop centrale pour connoter socialement une périphérie particulière, tout au plus historiquement le quartier de Recouvrance qui est maintenant englobé dans le secteur de la rive droite, qui s'est au fil du temps socialement diversifié. En revanche le marquage social existe et s'accroît nettement entre la commune de Brest et les divers territoires de la couronne périurbaine brestoise. La commune de Brest n'avait pas le patrimoine architectural ou urbanistique lui permettant d'espérer garder la même proportion de sa population fortunée comme la plupart des villes au passé plus prestigieux. Sa bourgeoisie est historiquement plus militaire qu'industrielle. Le quartier Siam (100% reconstruit et dont les locataires furent évincés lors de la reconstruction) est le dernier bastion de cette bourgeoisie qui pour l'essentiel s'est mis au vert. Pour diverses raisons, ce quartier en vieillissant, a progressivement perdu une bonne partie de ses références élitistes. Dans le futur, Brest devrait être moins concerné que d'autres agglomérations par le processus de « gentrification », c'est-à-dire le récent approfondissement du processus de ségrégation sociale initié par la mobilité facilitée et qui correspond à une reconquête des quartiers populaires par de nouvelles couches sociales plus favorisées et plus sensibles à la dimension culturelle de l'urbanité. C'est même plutôt l'inverse, les quartiers anciens péricentraux qui avaient connus dans les années 80 une première réhabilitation qui avait commencé à en diversifier le peuplement, exigent maintenant de nouvelles interventions car ils semblent replonger dans la spirale de la précarisation plus sûrement que les grands ensembles des années 60/70. Tout ceci illustre une nouvelle fois que les évolutions du peuplement des divers segments du parc d'habitat correspondent à un jeu des chaises musicales ininterrompu.

L'attitude vis-à-vis de l'étalement urbain dans les politiques successives d'aménagement du pays de Brest.

Au tout début du processus de périurbanisation (au début des années 70), la démarche brestoïse en matière d'aménagement était encore très volontariste sans prétendre canaliser une périurbanisation à peine encore repérable. L'ambition du maire de Brest de cette époque Maître Lombard, qui devint en 1974 le premier président de la communauté urbaine de Brest fut celle de cette génération des maires bâtisseurs qui, disait-on, ne voyaient jamais assez grand, mais dont les détracteurs étaient convaincus qu'ils voyaient trop grand, et n'hésitèrent donc pas à brocarder leur « mégalomanie ». Les deux plus grandes opérations publiques d'habitat qu'il fut amené à susciter (les quartiers de Bellevue et de la Cavale Blanche dans Brest) provoquèrent une certaine déception chez les Brestoïses (tant la célébration des promesses de l'urbanisme contemporain avait été lyrique).. Il communiqua, semble-t-il, cette fièvre bâtisseuse aux autres (grandes) communes, y compris celles situées en dehors de la communauté urbaine. C'est que cette fièvre allait bien avec une certaine conception de la vie collective toujours présente en Bretagne. L'ambition de changer la vie en changeant la ville était bien dans la mentalité de cette région, où, au début du 20^{ème} siècle encore, laïcs et cléricaux rivalisaient dans le souci de « gouverner les âmes ». Chaque grand quartier nouveau visait à l'excellence, selon les canons de l'époque. De même certaines grandes communes extérieures à la communauté urbaine qui dans les années 60 faisaient quatre à cinq mille habitants eurent naturellement pour projet de doubler de population. Autant dire que depuis cette attitude a fait long feu et que la frilosité a repris ses droits. Longtemps on n'osa plus dire que l'on faisait un quartier nouveau, on se contentait discrètement de boucher des trous du tissu urbain. Que s'était-il donc passé ?

La rupture de cette vision de l'urbanisme se formalisa idéologiquement dès la fin de la décennie 70 (élection de 1977) mais n'eut de retombée visible sur le terrain qu'au cours de la décennie 80. Dans le cas de Brest elle prit un tour clairement politique. La réhabilitation urbaine fut le contreprojet à la boulimie d'extension urbaine, à laquelle la reconstruction était d'ailleurs architecturalement assimilée. On ne parlait pas encore de reconquête de la ville sur elle-même, mais le ressort idéologique était le même, et exprimait une aversion, ou en tout cas un doute, vis-à-vis de tout ce qui avait été vanté comme représentatif d'une modernité incontournable. L'esprit critique de 68 diffusait au sein du corps social et l'urbanisme du béton sans âme fut opposé la chaleur de la vie sociale des quartiers anciens, dans laquelle résidait le meilleur de la mémoire collective de la cité. Il était temps, disait-on, d'inverser les choix d'urbanisme, de refaire de l'espace public, de réhabiliter les logements, de moderniser les équipements, de corriger toutes les erreurs des générations passées... Cette évolution du regard porté sur la production de quartier nouveau appartenait à l'époque mais fut sans doute plus radicale à Brest en raison de la frustration identitaire attachée à la destruction de la ville. Tout concepteur fut soupçonné de masquer une sorte de potentat indifférent aux hommes. Certains quartiers anciens, même banaux, devinrent miraculeusement des trésors du patrimoine. Le climat économique était par ailleurs morose. La vacance apparut dans les HLM et fut plutôt interprétée comme le signe d'une surproduction de logement que comme l'émergence de nouveaux problèmes sociaux. Dans ce contexte le déficit des grandes opérations d'aménagement (supportable en période d'inflation car celle-ci revalorisait automatiquement les actifs fonciers) fut considéré comme inacceptable. La maîtrise de l'inflation signifia l'abandon des grandes politiques d'aménagement public que l'on se dépêcha de « solder » au plus vite. Rompre avec la mégalomanie passée signifia de limiter le portage foncier à des opérations aux finalités sociales ou économiques bien nettes. Avoir la prétention de faire de nouveaux quartiers apparut comme doublement risqué, politiquement et

financièrement. Le supplément d'âme recherché par l'interventionnisme des collectivités se transféra dans le réaménagement des espaces publics, dans la ville « passante » dirions nous maintenant, dans des projets urbains ponctuels qui trouvaient sens à la grande échelle surtout si un site propre les reliait entre eux. Ce n'était pas un manque d'ambition, mais une autre ambition qui ignorait ses conséquences à long terme tout autant que celle à laquelle elle s'opposait. La commune-centre tenta de produire autant de logements en bouchant les trous qu'en faisant des quartiers nouveaux et d'une certaine façon y réussit assez bien, du moins tant qu'il y avait des espaces constructibles. Mais c'était sans compter avec le retournement d'attitude de la périphérie, au sein de la communauté urbaine, comme de celui des communes périurbaines en frange de cette dernière. Ces communes se convainquirent très vite qu'il fallait réserver leurs terrains constructibles aux emplois nouveaux beaucoup plus qu'à de l'habitat supplémentaire. Les populations « néo rurales » ou « post urbaines » avaient pris le pouvoir et partout imposaient la modération des rythmes d'urbanisation aux édiles qui les avaient accueillis, avant de changer ces édiles. Ce comportement n'avait rien d'exceptionnel. Il était dans l'air du temps. Pourtant il semble que les agglomérations dont la situation économique était plus florissante, ne le vécurent pas avec la même intensité. Il est vrai que la consécration du divorce entre politique urbaine et politique du logement venait de haut. Fin des années 70, dans les ministères, la régulation de l'ensemble de la production du logement par la seule construction sociale fut en effet réputée suffisante. Tout cela donna progressivement une ampleur supplémentaire à la périurbanisation, suscita son émiettement loin de là où au contraire se concentraient les emplois, et à Brest gagna le littoral, car la singularité du site de Brest (en raison de la forme du littoral) est d'avoir à 20 ou 30 minutes de ses emplois centraux une si grande quantité de plages que même à la pointe estivale elles paraissent encore vides...

A partir des années 90 la priorité fut donnée, à Brest comme ailleurs, aux investissements urbains à finalité économique. La commune centre continua, malgré la fin des grandes opérations publiques, à avoir un niveau important de production de logement neuf (mais qui ne compensait pas la sous production de la périphérie). De même, c'est à cette époque, que prit forme de nouvelles relations entre la communauté urbaine et le reste de l'arrondissement de Brest (donc avec la couronne périurbaine de l'agglomération), ce qui devait devenir le « pays de Brest ».

Brest était une ville d'Etat, une enclave française en terre bretonne dont la présence avait volé à Landerneau, Saint Renan ou Saint Pol le leadership que ces cités avaient autrefois eu dans l'histoire par rapport à leur environnement. La création de la communauté urbaine correspondit, au départ, à la confirmation d'un isolationnisme Brestois pur et dur. Deux mandats furent nécessaires pour dépasser le conflit qu'occasionna la création de la communauté urbaine, entre la ville de Brest et cette communauté. La ville de Brest se résignait mal à la nouvelle autorité de la communauté urbaine dans certains domaines et en particulier en matière d'urbanisme. Elle avait cru que la communauté urbaine serait son bras séculier, exécuterait ses directives, qu'elle resterait le centre d'initiative des politiques d'agglomérations. Les institutions municipales et communautaires ne retrouvèrent leur sérénité que lorsque Pierre Maille, fut élu maire de Brest en 1989 et prit la présidence de la communauté, rompant avec le pacte implicite à la création de cette communauté urbaine volontaire qui voulait que le président de la communauté urbaine de Brest ne fut pas le maire de Brest. De 1974 à 1989 la périurbanisation qui avait pris son essor fut perçue par la communauté urbaine comme une mauvaise action des territoires ruraux vis-à-vis d'elle. Ces territoires étaient réputés faire du dumping foncier pour attirer chez elle la population liée aux emplois brestois. Il n'était pas question de collaborer. Les brestois allaient-ils payer des

réseaux d'assainissement ou de transport en commun pour ces communes sans foi ni loi qui profitaient sans scrupules des opportunités à saisir, sans assumer les charges collectives que cela impliquait. Les communes extérieures n'avaient-elles pas eu l'audace d'installer des zones d'activités en bordure immédiate de la communauté urbaine et d'attirer ainsi des entreprises communautaires en faisant des rabais fiscaux. C'était bien là le comble de la déloyauté. Les territoires ruraux n'avaient besoin que d'emplois ruraux. Cette attitude était en cohérence avec la difficulté de la communauté urbaine de construire sa propre cohérence interne. Quand la zizanie gagne une institution il est fort utile de diaboliser les institutions extérieures pour reconstruire une unité, fut-elle fictive, contre l'extérieur.

Dans ce contexte l'agence d'urbanisme fit le diagnostic qu'après avoir servi de fédératrice de l'intercommunalité, le temps était peut être venu pour elle d'être fédératrice des intercommunalités centrales et périphériques. Puisque la ville n'était plus la ville, qu'elle avait changée d'assise territoriale, il importait d'en prendre acte. C'était la seule façon d'en contrôler le cours. L'opportunité en fut donnée par le DVA (dossier de voirie d'agglomération). Cette procédure d'Etat visait à rapprocher communes, intercommunalités, département et Etat pour se donner un même horizon prospectif en matière d'organisation de la voirie. Ailleurs, l'Etat conduisait ce type de démarches à partir de ses DDE, en concertation avec les institutions locales, mais avait toujours beaucoup de mal à les conclure, du fait de l'absence de règle claire pour imputer les contributions financières des voiries nouvelles aux différentes institutions associées à la démarche. Au ministère, le Directeur de l'Urbanisme avait solennellement cosigné avec le Directeur des Routes, une circulaire disant que les DVA devaient intégrer l'urbanisme, et ne devaient pas se contenter d'être une machinerie pour « tuyaux à voiture ». Fort de cette directive l'agence de la communauté urbaine de Brest convainquit la Direction départementale de l'équipement (qui n'avait plus d'enjeux routiers importants dans les 20 ans dans le secteur) de mettre en place cette démarche en s'appuyant sur la compétence technique de l'agence d'urbanisme. Le dossier d'agglomération fut abordé comme s'il s'agissait d'un schéma directeur, c'est-à-dire qu'il fut d'abord le moyen de comprendre comment le jeu d'interdépendance accru entre les territoires (du fait des routes) induisait des avantages mais aussi des inconvénients pour chacun. Il était temps de laisser au vestiaire la paranoïa propre à toute institution pour engager un examen lucide des « ambivalences » de la mobilité facilitée. Le « pays » avait été une des idées défendues par les élus bretons dans les années 60 alors qu'ils réfléchissaient au sein du CELIB (association des élus bretons qui solidairement voulait négocier avec l'Etat avant que l'institution régionale n'existe) sur l'avenir régional. La DATAR en 1995 reprit l'idée et le terme, mais en Bretagne l'idée de pays mûrissait depuis suffisamment longtemps, pour que des initiatives locales embrayent immédiatement. Dès la loi JOXE, le sous préfet de Brest put, dans le même mouvement, travailler à la définition territoriale des intercommunalités dans l'arrondissement et à la mise en œuvre du pays pour leur permettre de mieux se coordonner.

L'exemple Brestois plaide-t-il pour une maîtrise volontariste de l'étalement urbain ?

Probablement mais il ne me paraît pas prudent pour y parvenir de ne compter que sur la volonté commune. Certes le contexte apparaît maintenant plus favorable que dans le passé à la maîtrise de cet étalement. Certains préalables sont maintenant réunis. L'intercommunalité centrale a bien compris qu'il était de sa responsabilité d'ouvrir à l'urbanisation pour offrir une alternative de localisation aux ménages périurbains. Le PLH de la communauté urbaine est clairement volontariste, le POS communautaire a été conçu en cohérence avec cet objectif, des opérations publiques nouvelles sont à l'étude, le conseil général étend les transports collectifs dans la couronne périurbaine mais plus généralement a compris qu'il devait se

comporter en généraliste même si ses domaines d'intervention étaient spécialisés, les intercommunalités coordonnent leurs projets économiques mais également s'impliquent dans des politiques d'habitat, etc. Il reste à vérifier que ces intentions soient financièrement réalisables car elles impliquent, au delà de la volonté, des investissements publics coûteux qui vont rentrer en concurrence avec d'autres investissements publics. Il vaut mieux partager une vision commune de ce qui souhaitable que l'inverse, car même quand on manque de moyens cela permet de dégager des priorités. Mais, au-delà du cas Brestois, il reste, me semble-t-il, un problème plus général d'efficacité de la planification urbaine.

A mon avis, deux contradictions dans le fonctionnement des institutions éloignent la ville de la « durabilité » recherchée (c'est-à-dire du souci de réaliser un compromis satisfaisant entre le développement économique, l'équité sociale, et l'économie de ressources naturelles).

La première est que si le marché du logement se tend depuis trente ans et aboutit à un déficit de logement, surtout marqué dans les plus grandes agglomérations, c'est que l'on a décidé il y a trente ans que le logement social était le seul régulateur de ce marché. Or la formation des prix dans l'immobilier n'est pas seulement la conséquence d'une insuffisance d'offre, d'autres facteurs y contribuent. Dans les plus grandes agglomérations au moins, la discordance croissante, localement, entre le parc de logement et la répartition des emplois est à la fois une conséquence du processus d'étalement urbain et une cause de la majoration plus rapide du taux d'effort dans le logement (à qualité égale des logements). En outre, l'insuffisance d'offre en construction neuve résulte d'une ouverture à l'urbanisation insuffisante pour des raisons soit de refus politique soit de moyens financiers insuffisants, soit les deux, et il faut bien reconnaître que si nous n'arrivons pas à apprécier la part de la responsabilité de ces deux facteurs, ce n'est pas une raison pour les ignorer toutes les deux. L'étalement urbain est d'une certaine façon la résultante de ce blocage. Il me paraît révélateur que nous ayons de nombreuses données statistiques sur les flux de déplacement ou sur les créations de logement et nous n'ayons plus rien sur la nature et la quantité des surfaces ouvertes annuellement à l'urbanisation et sur le coût privé ou public de cette ouverture, concurremment aux autres investissements de la collectivité. La responsabilité publique dans le rôle de l'ouverture à l'urbanisation a disparu avec les opérations publiques d'aménagement. Peut-on partout avoir confiance dans le cadre institutionnel actuel pour mettre en œuvre cette priorité, même si formellement elle est reconnue par tous ? J'en doute et je considérerai plus sage et plus efficace d'identifier les besoins financiers d'ouverture à l'urbanisation et de les financer par une taxe proportionnelle à l'incohérence entre les répartitions de logement et d'emplois. Mais ceci relève d'une décision de l'Etat. Le Grenelle de l'environnement est le début d'une prise de conscience qui malheureusement se berce encore de l'illusion que la densité ne serait qu'affaire de volonté politique.

La deuxième contradiction à résoudre concerne l'évolution du coût de l'énergie. L'étalement urbain fut d'autant plus efficacement la soupape de l'insuffisante ouverture à l'urbanisation par les collectivités que ce coût restait faible. Cette soupape n'a pas suffi à éviter le dérapage des taux d'effort dans l'habitat mais cela aurait pu être pire. Or ce coût n'est et ne sera plus bon marché. En fait le coût du déplacement pour se rendre au travail devrait être interprété comme un coût pour habiter. On n'a pas cessé de demander à l'organisation de la mobilité quotidienne ce que les collectivités ont refusé ou n'avaient pas les moyens de donner à la facilitation de la mobilité résidentielle. De la même façon que la fiscalité des localisations est la seule façon, selon moi, de garantir le niveau nécessaire d'ouverture à l'urbanisation, une fiscalité de la mobilité devra à l'avenir sanctionner le surcroît de niveau de service (plus de vitesse) en matière de déplacement. La conjonction de ces deux fiscalités de la mobilité et des

localisations dessinera plus sûrement la ville durable de demain que la planification urbaine actuelle, du moins tant que celle-ci n'aura pour seul outil de mise en œuvre que la définition du droit des sols.

MARC WIEL ancien directeur de l'Adeupa (1981-2001), avec l'appui de Claire GUIHENEUF, directrice actuelle de l'Adeupa.