

LES GAGNANTS ET LES PERDANTS DE LA TRANSITION URBAINE

Marc WIEL, urbaniste consultant

Article paru dans l'ouvrage « Les nouvelles frontières de l'économie urbaine » coordonné par Claude Lacour, Evelyne Perrin, Nicole Roussier et édité en 2005 par l'édition de L'Aube dans sa collection bibliothèque des territoires.

Introduction

La transition urbaine est l'appellation proposée pour qualifier un processus désigné ailleurs sous un autre nom : éparpillement périurbain, exurbanisation, étalement urbain... L'analogie avec la transition démographique veut signifier que nous passons d'un état d'équilibre de la ville, où la marche à pied était le mode de déplacement dominant, à un autre état d'équilibre lié à l'hégémonie croissante du recours à l'automobile.

Ni les raisons, ni les modalités de cette mutation ne seront examinées ici, sinon pour rappeler la thèse (Wiel, 2000, 2002) selon laquelle l'amélioration de la « vitesse » des déplacements, interprétée comme un renchérissement de la partie monétaire du coût des déplacements qui accompagne l'effondrement des autres composantes de ce coût (le temps et l'énergie physique dépensée), libère, de ce fait, « les forces qui nous agglomèrent » sans, pour autant, les faire tout à fait disparaître.

La ville ne se contente pas de s'étaler. Elle recompose sa façon de s'agencer, rendant l'usage automobile fréquemment indispensable et tendant à dévaloriser la place occupée dans l'ensemble urbain par une partie au moins des formes urbaines engendrées à l'époque où la mobilité était plus coûteuse.

Nous voudrions ici proposer un classement, à grands traits, des gagnants et des perdants de ce processus global pour poser les termes d'un débat sur les régulations nécessaires pour avoir plus de gagnants et moins de perdants. Cette méthode nous semble meilleure pour projeter le devenir urbain¹ que celle d'adopter à priori un quelconque modèle urbain réputé supérieur... et ne jamais réussir à le réaliser² faute d'avoir compris comment un système complexe d'intérêts multiples est à l'origine de la production de la morphologie urbaine actuelle. Partons par conséquent du système des intérêts, évaluons le, cherchons comment le modifier ou en encadrer les effets, et nous verrons bien quelle morphologie urbaine à grande échelle il produira... Nous énumérerons ensuite les mesures évidemment discutables- mais précisément

¹ Partir des attentes des ménages et des entreprises que révèlent leur façon d'arbitrer entre choix de mobilité et localisation permet de remonter aux politiques publiques satisfaisant ces attentes sans dommages collectifs. La morphologie urbaine et le système de déplacements les plus souhaitables s'en déduisent sans référence à un idéal formel défini à priori. Cette proposition ne signifie pas que l'urbanisme, en tant que discipline, ne puisse légitimement se penser comme un « art ». La place de l'art dans l'urbanisme est simplement d'autant plus importante que l'échelle géographique du territoire considéré est plus petite. De ce fait la méthode du « projet urbain » ne peut suffire à la définition du « projet de territoire » quand ce dernier est trop grand.

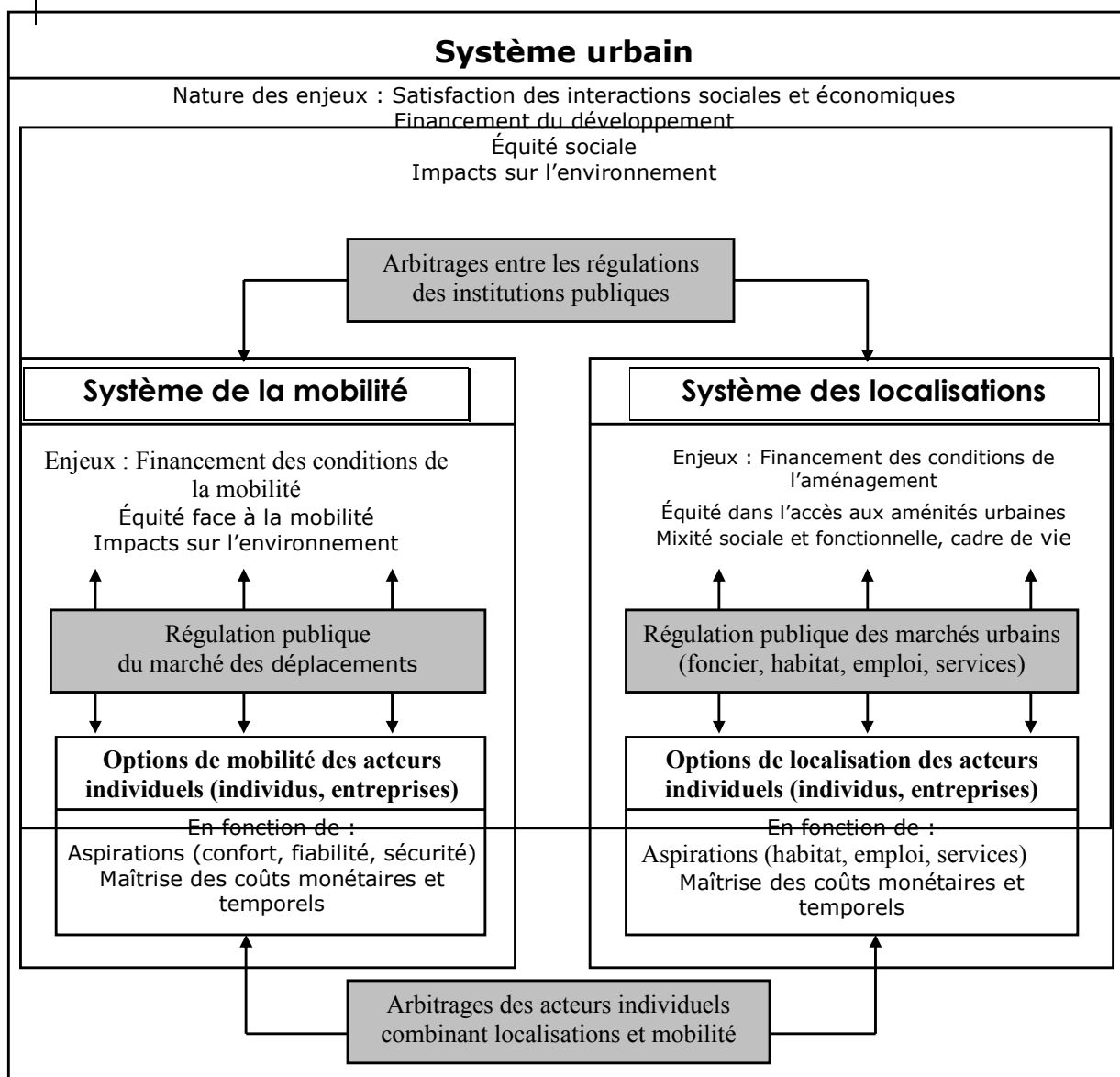
² Ou à constater qu'à peine ébauché il était devenu obsolète, comme cela s'est produit pour les grands ensembles.

pour qu'elles soient discutées- que suggère notre tentative de transformer les perdants en gagnants. Comme ces réglementations se réfèrent à des compétences dispersées entre plusieurs niveaux institutionnels, nous proposerons également des mesures concernant l'architecture des institutions.

La planification spatiale n'est qu'une de ces réglementations parmi beaucoup d'autres et se cantonner à elle serait la meilleure façon de ne pas atteindre les objectifs qu'elle prétend viser. Cela ne signifie évidemment pas qu'elle soit inutile, mais seulement qu'isolée elle ne peut être que fort peu efficace.

Le schéma ci-après (Gallez, Wiel, 2003) propose une façon de représenter les liens entre les enjeux en matière de mobilité et d'aménagement.

Mise en forme : Puces et numéros



Les acteurs individuels (ménages et entreprises) font des arbitrages, **tant pour se mouvoir que pour s'établir**, et, à ces occasions, proportionnent les avantages recherchés aux coûts qu'ils sont prêts à assumer. Ces arbitrages (bas du schéma) ont chacun leur logique propre mais sont également liés entre eux. Ces deux sortes de décisions tiennent compte d'une variable commune : l'accessibilité de chaque lieu à ce qui l'environne. Une décision de localisation se fera toujours, soit pour réduire la mobilité, soit, bien que cela l'accroisse, pour augmenter le bénéfice d'un avantage ou enregistrer une contrainte qui s'impose.

Un premier type de régulation publique (milieu du schéma) s'opère dans la façon dont les collectivités encadrent chacun des deux marchés des déplacements et des localisations. Les deux « pavés » du schéma ci-dessus, intitulés respectivement « système de la mobilité » et « système des localisations », contiennent chacun ces régulations.

Mais d'autres sortes d'arbitrages entre ces deux domaines de gestion de la mobilité et des localisations (haut du schéma) pourraient être le fait d'acteurs collectifs (des institutions). Jusqu'à présent ces deux domaines sont jugés assez autonomes l'un de l'autre pour n'avoir besoin que d'un minimum de coordination³. Le schéma précédent présente ces arbitrages comme appartenant au « système urbain » qui englobe les deux systèmes de la mobilité et des localisations.

Ce schéma illustre bien l'idée que disposer des établissements humains selon un agencement urbain ou écouler des flux de déplacements sont deux manières complémentaires de satisfaire un même **système global d'interactions sociales**. Le premier (l'agencement urbain) se transforme très lentement quand la seconde (la mobilité) s'ajuste quotidiennement. Les avantages ou les difficultés trouvées dans les ajustements quotidiens de la mobilité sont la fréquente raison de la lente transformation de l'agencement urbain.

Cantonner les mesures régulatrices à seulement l'un des deux domaines de gestion (de la mobilité ou des localisations) leur fera manquer leur but. Les régulations de l'un des domaines interférant avec celles de l'autre auront des conséquences différentes à long terme de celles qui les avaient justifiées à court terme.

L'architecture de notre organisation institutionnelle fait qu'il est encore pratiquement impossible de combiner les six leviers que sont : (1) la tarification des déplacements et le péage des infrastructures (ou leur contrôle d'accès), (2) la politique de limitation des vitesses, (3) la configuration des réseaux de chacun des modes de déplacements, (4) le financement de l'urbanisation, (5) la planification urbaine et (6) une fiscalité fonction des localisations. Ces leviers conditionnent les coûts de la mobilité comme ceux de la localisation de chaque acteur

³ Ceci explique que la gestion de l'interface urbanisme /déplacements soit le serpent de mer que nous connaissons. Cette coordination est souvent réduite à sa dimension spatiale et plus exactement à ce qui peut apparaître sur une carte. Il apparaît logique d'urbaniser le long des axes de déplacements, et même de moduler les densités pour raccourcir les trajets. Mais le support cartographique ne traduit ni les notions de coût, de temps ou d'accessibilité qui sont les paramètres principaux (mais d'incidence variable selon les individus et les activités) des arbitrages des acteurs individuels. Les acteurs collectifs devront en tenir compte pour mettre en cohérence leurs propres arbitrages. Les équilibres urbains entre densité et vitesse garantissent par exemple une hiérarchie stable des pôles commerciaux dont la carte ne saura jamais rendre compte. En urbanisme, un recours trop systématique ou trop exclusif à la visualisation cartographique peut devenir mensonger et produire de faux consensus.

individuel, et donc transforment la morphologie urbaine tout autant que les pratiques sociales dont cette morphologie est le support. Pouvoir combiner ces leviers, de manière appropriée aux situations spécifiques des diverses agglomérations, est actuellement parfaitement utopique. Cette combinatoire serait très probablement plus économe et plus équitable que le recours à chacun de ces leviers isolément. Une coordination des institutions dans l'usage de ces leviers pourrait idéalement aboutir à une sorte de « méta-régulation » articulant entre elles des régulations actuellement spécialisées dans chacun des domaines. Elle permettrait aux acteurs collectifs, politiquement autonomes certes mais économiquement non indépendants les uns des autres, de définir les règles du jeu bornant les marges de choix qu'elles s'autorisent à exploiter ou à laisser être exploitées par les acteurs individuels.

De cette façon nous pensons que les interactions sociales qui fondent la vie sociale et économique pourraient être mieux satisfaites, dans un agencement urbain moins dense qu'autrefois (mais aussi moins éparpillé que selon le processus actuel), sans susciter un allongement des trajets qui dans le futur compromette la sécurité des personnes, épuise les ressources énergétiques ou accélère le réchauffement de la planète. Ce serait tout simplement prétendre à un développement urbain plus durable. Pour atteindre cet objectif, il convient d'être capable de penser en même temps les deux domaines précités de l'action publique de façon à pouvoir les gérer d'une façon **intégrée**.

I - QUI SONT LES GAGNANTS ?

Les propriétaires fonciers. La mobilité facilitée élargit géographiquement la valorisation foncière qui accompagne la concentration urbaine. Cette redistribution de la rente multiplie les bénéficiaires tout en diminuant l'espérance de gain des propriétaires les plus proches des emplois urbains. Ils sont amenés à partager avec plus de monde les privilèges de leur situation. *Les propriétaires de la couronne périurbaine captent à leur profit les aides au logement qui transitent par les ménages aidés par l'Etat et tirent bénéfice des effets des investissements publics d'amélioration de l'accessibilité urbaine.*

Cette redistribution concerne des propriétaires dotés d'un pouvoir d'influence politique, en particulier à travers le Conseil Général⁴ qui (surtout hors des grandes zones métropolitaines) défend plus fréquemment les intérêts ruraux ou rurbains. Cette institution a la compétence routière (qui s'élargit aujourd'hui aux routes nationales) et cette compétence lui permet d'opérer, de fait, la distribution des valeurs foncières, même si l'objectif poursuivi était au départ de développer l'accessibilité de chaque territoire. Notons que cette redistribution a pu apparaître longtemps opportune, voire légitime, pour compenser les carences du système de retraite des agriculteurs.

Les ménages qui se desserrent en première couronne sont assurément gagnants car si leur investissement dans le foncier est plus élevé qu'en deuxième couronne, il leur permet avantageusement de modérer à long terme le coût de leur mobilité. Les classer ainsi revient à reconnaître légitime, dans les attentes des ménages, une relative dédensification des formes urbaines nouvelles par rapport à celles héritées (et subies⁵) de l'époque où la mobilité était

⁴ Signalons, à titre d'exemple, l'initiative de certains Conseils Généraux de distribuer des prêts « fonciers » à taux bonifiés pour favoriser l'installation dans le périurbain avec une majoration là où les communes avaient perdu de la population entre les deux derniers recensements. Il s'agit d'une régulation dont la finalité et l'esprit sont à l'opposé de celles que nous proposons plus loin.

⁵ Ce caractère subi de la densité échappe à beaucoup d'urbanistes. Pourtant les villes se sont densifiées tant que le coût de la mobilité l'exigeait et dédensifiées (l'extension l'emportant sur la densification) ensuite dès que ce coût diminuait. La contrainte de la densité engendra une capacité à en tirer le meilleur profit suivant les aptitudes culturelles de chaque

plus coûteuse (lesquelles notons-le se dédensifient également de plus en plus). A partir de quand cette dédensification devient-elle d'un coût excessif pour la collectivité ? Vaste question à laquelle nous n'avons pas de réponse bien étayée faute de recherches adéquates. En fait la gentrification des quartiers anciens denses (dans certaines configurations urbaines) montre bien la limite de l'indicateur « densité » pour repérer la satisfaction des ménages. La recherche de « l'entre soi » vaut bien (et même vaut mieux que) la densité dans ce qui contribue à ce qu'on appelle pudiquement et évāsivement la « qualité résidentielle ».

Se déploient également au frange des agglomérations des **activités** d'un grand nombre de secteurs (transports, bâtiment et travaux publics, activités commerciales ou récréatives, ...) dont les entreprises s'implanteront d'autant plus facilement dans la couronne périurbaine qu'elles sont fortement consommatrices d'espace (ou d'espace par emploi). Les activités dont le développement dépend plus de la mobilité ou qui s'organisent autant à l'échelle interurbaine qu'urbaine, par exemple une bonne partie du loisir-tourisme ou de la logistique, seront, à notre avis, également gagnantes.

L'Etat est un faux arbitre dans ce débat (et probablement aussi un faux gagnant à long terme). Si la diversité des responsabilités qui sont les siennes aurait pu nous laisser espérer une certaine neutralité, en revanche son intérêt financier, lui, est trop massif. C'est là l'effet pervers de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) dont le montant excède très largement les investissements qui sont les siens dans le domaine des transports. La part de l'Etat dans les investissements publics nécessités par la mobilité a constamment décri dans le passé⁶. Le coût public de la mobilité est assuré par une pluralité d'institutions quand la taxe qui pourrait en assurer la régulation est le monopole⁷ d'une seule (l'Etat). Il la gère à partir de ses seules préoccupations sociales (les transporteurs) ou macro économiques (impact sur la productivité du système de production et de distribution, et recette financière pour lui-même). Ce monopole lui donne de fait une responsabilité plus large que ses seules prérogatives. Dans certains pays, le revenu de cette taxe est partagé pour tenir compte de la répartition, entre les institutions, des charges du financement des conditions de la mobilité.

Pouvons-nous mettre globalement tous les **acteurs économiques** de l'unité urbaine dans les gagnants ? Cette question est controversée. La productivité des entreprises dépend de la pression concurrentielle que la mobilité facilitée majeure mais, intuitivement, on conçoit que l'important est d'atteindre un certain seuil et qu'au-delà il devient préférable d'améliorer les conditions d'accessibilité interurbaine, c'est-à-dire des villes entre elles⁸. Un conflit croissant oppose les deux processus – périurbanisation et métropolisation –, au surplus souvent confondus entre eux. La périurbanisation consomme, pour une minorité de bénéficiaires de précieuses - parce que coûteuses - capacités routières par ailleurs stratégiques pour l'insertion de l'agglomération dans l'économie régionale ou internationale (métropolisation).

civilisation et nous pourrions désigner cette qualité, des lieux comme des hommes, sous le vocable « d'urbanité ». Cette aptitude n'empêcha pas les citadins de garder leur qualité anthropologique « d'animal social à territoire ». Il convient de comprendre cette ambivalence pour comprendre nos problèmes urbains actuels. Retenons qu'il n'y a de « bonne densité » que choisie et qu'une densité bien assumée devra toujours résulter d'une compétition pour l'espace.

⁶ Cf. Les données rassemblées par la commission des comptes Transports et publiées par la DAEI. En 1995, la charge de l'Etat dans l'ensemble des dépenses publiques pour le transport ne représentait plus que 36 % (contre 54 % en 1970) alors qu'avec la TIPP il percevait 82 % des produits des taxes spécifiques aux transports, sachant que les taxes couvrent 85 % des dépenses publiques totales (Etat + collectivités) de transport (fonctionnement + investissement).

⁷ Suite au vote de la loi sur les responsabilités locales, la loi de finances pour 2006 devrait permettre aux régions d'être bénéficiaires d'un produit de la TIPP qui serait fonction des consommations enregistrées sur le territoire régional lui-même. Cette même loi de finances devrait permettre aux régions de fixer un taux régional de TIPP dès le vote de leur budget primitif au titre l'année 2007, taux encadré par l'Etat et les institutions européennes.

⁸ La constitution des grandes régions métropolitaines en Europe a moins besoin, que dans le passé, de se faire sur la base de l'unification spatiale du marché du travail que de l'accès aux services métropolitains.

Supprimé : se fait moins

Supprimé : ?????

II - QUI SONT LES PERDANTS ?

A la valorisation foncière périurbaine correspond ponctuellement une **dévalorisation immobilière intra-urbaine**. Les situations sont très disparates suivant l'histoire urbaine de chaque ville. En effet la revalorisation de certains quartiers anciens (Revue Esprit, 2004)⁹ connaît une ampleur variable selon la ville (gentrification). Le processus de dévalorisation pourra se traduire par l'apparition de friches d'activités (qui supposent des investissements publics (Sauvez, 2000, 2001) pour retrouver acquéreur) ou bien par l'existence de quartiers où se concentrent, faute d'alternative, les ménages les moins solvables ou estimés indésirables ailleurs. On peut alors observer un moindre intérêt des investissements privés pour certains territoires en l'absence d'investissements publics pour requalifier ces espaces. Le dommage induit sur le plan social et politique va évidemment bien au delà de la simple dévalorisation immobilière des biens de quelques propriétaires.

A l'Etat, qui malgré ses subventions massives à certains réseaux de transport collectif (Région parisienne) capte globalement des recettes (issues de la mobilité) excédant ses dépenses¹⁰, correspondent **les collectivités locales** dont la contribution au coût public de la mobilité s'accroît constamment sans recettes symétriques ; le versement transport que touchent les collectivités n'est pas à l'échelle de la TIPP. Cet accroissement résulte du fait que dans la majorité des villes, ce sont les collectivités (et tout particulièrement le Département¹¹ en matière routière) qui ont la charge principale de restaurer les conditions d'accessibilité en périphérie afin de préserver les acquis économiques de la « métropolisation ».

Enfin, si nous pouvons considérer qu'une partie des équipements nouveaux de proximité (école, par exemple), rendus nécessaires par le développement de l'habitat dans la couronne périurbaine, contribuent à partiellement alléger les besoins d'extension ou même de renouvellement urbain de l'agglomération centrale, il s'agit d'un calcul qui devient discutable, si, in fine, les coûts publics de la « réparation urbaine » induite dépassent de beaucoup ceux qu'aurait autorisé une extension urbaine moins éparpillée¹². La gestion de la péréquation de ces coûts dans l'espace et dans le temps – dont nous n'avons pour l'instant aucune lisibilité – peut demain se poser politiquement en des termes fort différents d'aujourd'hui. En effet les ménages périurbains qui auront financé eux-mêmes leurs équipements de proximité auront beau jeu de faire valoir alors qu'ils n'ont aucune raison de partager des charges concernant l'agglomération, dont ils ont sentiment de ne plus faire tout à fait (ou autant) partie, même s'ils y travaillent encore. Rien ne dit non plus que le Conseil Général, qui est institutionnellement construit sur l'organisation de transferts financiers de l'urbain vers le

⁹ C'est sans doute un des grands enseignements du recensement de 1999 de nous avoir fait mieux saisir l'importance de la gentrification dans certaines agglomérations. Nulle allusion à la mobilité facilitée dans les analyses de ce numéro de la revue *Esprit*, bien qu'elle ait eu la bonne idée de parler de vitesse dans son titre.

¹⁰ Sans tenir compte de l'impact des coûts externes sur ses dépenses autres que celles de transport, en particulier en raison des accidents et des dommages environnementaux.

¹¹ Victime consentante car il tire un bénéfice politique de l'augmentation des capacités des voies routières qu'il finance.

¹² Pourtant on ne peut pas dire que le développement périurbain diffus soit obligatoirement plus coûteux que celui de la ville dense, du moins à court terme, comme l'évoquent d'autres articles de cet ouvrage. Nous sommes loin du gâchis généralisé parfois évoqué, qui fait bien peu de cas du fait que chaque ménage, chaque entreprise et chaque institution, chacun à son niveau, vise en permanence un optimum du fait de la constante et relative rareté de ses ressources. Les impôts locaux dans le périurbain sont plus faibles car grâce à la mobilité, entre autres, le niveau de service offert localement peut être plus faible. De même la maison individuelle à prestation égale est moins coûteuse à la construction que l'habitat collectif. C'est donc sur la question de l'équité et de la durabilité du processus que les modalités de l'urbanisation en cours sont critiquables, bien plus que sur la valeur de son coût instantané pour l'ensemble des acteurs. Ce qui revient à dire que la notion de valeur économique, associée au développement urbain, ne peut jamais s'apprécier sans faire intervenir d'autres valeurs que celle de l'efficacité immédiate, telles que la solidarité, la cohésion sociale, la transmission culturelle,

rural (nous dirions maintenant qu'il s'agissait à leur création d'un choix de « discrimination positive »), se découvrira spontanément la vocation à changer de culture en inversant le sens de ces transferts. Il risque de trouver pour défendre ses habitudes acquises de fervents supporters dans les populations dont il finance l'accessibilité routière tout en les mettant à l'abri des charges d'agglomération¹³. Exiger que de telles solidarités soient garanties par le niveau national est par ailleurs plutôt contradictoire avec les finalités mêmes de la décentralisation.

Aux **entreprises** dont la prospérité dépend du développement automobile correspondent d'autres entreprises qui dépendent de celui des autres modes. Ainsi, la concentration de certaines catégories de services à la population induite par l'automobile a ruiné beaucoup des *activités vivant de la proximité* dont certaines contribuaient à une mobilité « plus durable » ou à la persistance d'une sociabilité mieux ancrée localement.

Aux **ménages** périurbains de la première couronne périurbaine, correspondent ceux **de la deuxième couronne**, dont le taux d'effort d'accession à la propriété dépasse couramment 50 % de leurs revenus (Orfeuil, 1999)¹⁴ quand on ajoute au coût du logement le coût de la mobilité, conséquence (au moins partielle) de la localisation du logement. *Ces ménages finissent par payer en déplacements (et en particulier à l'Etat via la TIPP) plus cher que le remboursement qu'aurait occasionné le terrain dans la proche banlieue résidentielle qu'ils n'étaient pas en mesure d'acheter*¹⁵. C'est d'ailleurs pour cela que la question de la canalisation de la périurbanisation n'est pas une question financière. L'argent va à la mobilité plutôt qu'à l'aménagement ; il existe donc, mais pourrait être mieux utilisé. Il suffirait que les acteurs économiques et institutionnels s'organisent pour permettre le remboursement de prêts ciblés sur des terrains plus proches des emplois occupés par les ménages. Les collectivités savent financer des infrastructures routières estimées toujours légitimes - même en l'absence de congestion routière - mais répugnent à financer l'action foncière (ou immobilière). Financer directement l'action foncière est assimilé à rémunérer la rente capitalisée par le propriétaire foncier (ce qui de toute façon aura lieu à défaut de préemption), ou à permettre au propriétaire immobilier qui en est le bénéficiaire de s'approprier l'aide publique lors de la revente de son bien. Ces deux perspectives sont dissuasives, c'est pourquoi l'action foncière exige, pour être politiquement légitime, un intérêt collectif supérieur incontestable. Elle suppose également une coordination inter-institutionnelle pour gérer collectivement les effets sur l'aménagement d'investissements routiers, qui eux-mêmes relèvent d'une pluralité d'institutions. Cela est certainement trop compliqué en l'état de nos institutions pour exister spontanément.

III - LES CONSEQUENCES PLUS GLOBALES.

La question de **l'équité fiscale** risque à terme d'interférer avec celle de la ségrégation sociale. Là où les institutions intercommunales d'agglomération sont trop étriquées géographiquement, nous assistons à la sortie des contribuables les plus riches¹⁶ parallèlement au renchérissement des charges de la réparation urbaine sur les contribuables les moins fortunés. Si dans certaines agglomérations, la richesse est encore bien représentée dans la ville agglomérée, surtout là où se manifestent les processus de gentrification, dans la majorité des

¹³ De ce point de vue, la situation de la région parisienne est institutionnellement et fiscalement très particulière. Notre propos ici s'accorde mieux aux situations provinciales.

¹⁴ sur la base de l'exploitation d'une enquête en Ile de France avec Anna Rita POLACCHINI.

¹⁵ Voir à ce propos une fort instructive enquête effectuée par le CREPAH pour le syndicat mixte chargé de l'élaboration du schéma directeur de l'agglomération Rouen Elbeuf, sur les arbitrages de localisation des ménages périurbains.

¹⁶ Comme le révèlent les analyses sur la répartition des revenus fiscaux par commune établis par l'INSEE.

cas, le processus s'est inversé depuis trente ans. Il s'agit surtout des agglomérations dont le parc de logement est de qualité médiocre en raison du passé économique et de l'histoire urbaine particulière de ces agglomérations. Il y a de nombreuses façons de corriger cette situation (élargissement du périmètre, transfert de compétences, obligation de solidarité, ...) mais plus nous tarderons à faire les choix nécessaires, plus ils seront politiquement difficiles à mettre en œuvre, au risque d'avoir des effets secondaires non désirés sur les dynamiques d'aménagement.

Les **dommages environnementaux** sont maintenant un peu mieux connus et justifient à eux seuls d'imaginer une nouvelle définition de la place de l'automobile dans la cité. La relance des Plans de Déplacements Urbains fut, pour cette raison, inscrite dans la loi sur l'air. Certains, et espérons le beaucoup de ces dommages, trouveront des réponses grâce aux progrès technologiques mais nous ne pouvons compter sur une résolution rapide par cette voie de la totalité d'entre eux. L'innovation technologique elle-même, dans certains cas, ne pourra trouver son marché sans encadrement administratif ou soutien financier public.

La question de la dégradation des **paysages** peut être ici introduite de diverses façons : sociales, culturelles, économiques ou écologiques ; la planification urbaine, assortie de quelques moyens financiers, est l'un des moyens de réponse aux agressions constatées.

Les ressources, l'espace et encore plus l'**énergie**, étant destinées à se raréfier, leur consommation deviendra très certainement cruciale à terme sans que nous sachions si les substituts à venir ne poseront pas de problèmes sociaux dans leur mise en œuvre, faute d'y avoir réfléchi pendant la phase où elles étaient en abondance et peu coûteuses. Toute la dynamique de la transition urbaine est assise sur la disponibilité à bon marché d'énergies non renouvelables. A ce titre il s'agit d'un modèle urbain certainement tôt ou tard condamné. La seule question vraiment intéressante est par conséquent pour nous de réfléchir à la façon de ménager progressivement la « réversibilité » de l'organisation urbaine actuelle¹⁷.

L'**effet de serre** et son corollaire, le réchauffement de la planète, sont des préoccupations d'échelle mondiale qui exigeront très probablement, dans l'état de nos connaissances, la mise en œuvre de solutions de plus en plus restrictives de l'usage automobile. Comme pour la question énergétique, il s'agit de réunir les conditions pour satisfaire autant, sinon plus, d'interactions sociales en diminuant le nombre de kilomètres ou en usant de moyens moins dispensateurs de rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Il ne s'agit pas de restreindre la mobilité mais d'en améliorer l'efficacité. A mon avis cet objectif amènera très probablement la puissance publique à reconsidérer l'affectation des « coûts de la mobilité » selon les lieux et selon l'interaction sociale que la mobilité veut permettre¹⁸.

La **question de la sécurité** des personnes en matière de déplacements est très longtemps restée perçue par l'opinion comme le prix à payer d'une exigence économique ou comme la conséquence de la malchance. Des différences dans le système de répression, mais aussi dans l'état du réseau routier ou dans la densité de population, ont longtemps expliqué l'importance

¹⁷ Cette réversibilité paraît impossible aux gestionnaires de la mobilité. Or la réversibilité de l'organisation urbaine est affaire d'allocation du coût de la mobilité (maîtrise de la vitesse, tarification, péage). Elle amènera à différer dans le temps ou à regrouper dans l'espace les interactions sociales pour lesquelles nous n'avons pas le choix du lieu (exemple visite à des parents) ou du moment (repas, spectacles). Pour toutes les autres, la régulation se fera par le fonctionnement normal des marchés urbains, sauf toutefois pour l'accès au travail et à l'école qui réclamera des interventions publiques (coordination entre politique d'habitat et de localisation des entreprises, promotion des modes alternatifs, refus d'une baisse aveugle du coût de la mobilité) pour ne pas pénaliser les temps de déplacements pour ces motifs dans les plus grandes agglomérations.

¹⁸ Comme je l'évoque dans ma contribution aux débats de la journée d'étude du CERTU organisée le 21 Octobre 2003 sous le titre : « Changement climatique, énergie plus chère, peut-on changer la ville et comment ? »

des écarts constatés entre la France et les autres pays européens en matière d'insécurité routière. Le non respect de la réglementation en vigueur de la vitesse prouvait que, dans la population comme chez les responsables, peu adhéraient vraiment aux justifications de sa modération. Très récemment, ce qui apparaissait comme une fatalité indépasseable a été dépassé. Est-ce là le signe d'une évolution qui se manifestera de la même façon dans les champs où, pour l'instant, une fatalité du même ordre paraît également « indépasseable » ?

La question *de la santé publique* liée aux diverses formes de nuisances a été réactualisée par la loi sur l'air, et ici l'opinion s'est montrée beaucoup plus réactive, sans doute parce que le risque a été perçu plus proche et plus immédiat. Dans ce champ pourtant, les progrès technologiques semblent maintenant pouvoir, progressivement mais très sensiblement, réduire les dommages actuellement observables.

L'impact global sur la **qualité du cadre de vie** des formes actuelles de présence de l'automobile reste, lui, source de difficultés à venir. Les ménages périurbains n'ont de cesse de se protéger par divers procédés des nuisances liées à l'automobile (bruit, pollution, insécurité, ...) mais considèrent légitime d'utiliser, sans retenue pour leurs déplacements et sans toujours respecter les limitations de vitesse, les rues de la partie agglomérée de la ville. L'envahissement automobile de la ville agglomérée fut suffisamment progressif pour que chacun s'accoutume à cette situation et finisse par lui donner une sorte de légitimité. A une période, la hantise des effets de la congestion sur l'activité des centres villes a justifié la multiplication des sens uniques dans les plans de circulation pour accélérer les flux automobiles. L'existence même de la ville périurbaine a modifié les critères de la qualité résidentielle. Auparavant la ville agglomérée, par exemple, ne pouvait qu'être bruyante. Or elle est devenue avec l'automobile parfois encore plus bruyante, au moment où les habitants ont massivement intégré le calme dans la hiérarchie de leurs préférences de localisation. Cela signifie bien que dans la situation actuelle d'usage des rues par la circulation automobile, les ménages périurbains ne reconnaissent pas aux ménages « urbains » (résidents dans la ville agglomérée) d'être en droit d'exiger pour leur « territoire résidentiel » des avantages analogues à ceux qu'ils jugent normaux de rechercher pour eux-mêmes. Il y a là le ressort d'un processus de dévalorisation (subreptice mais efficace dans la durée) qui ne peut évidemment laisser indemne¹⁹ la ville agglomérée (ou au moins certaines de ses parties n'ayant pas suffisamment de qualités compensatoires). Cette dualité croissante des systèmes d'intérêts entre ville agglomérée et ville périurbaine vient se superposer aux dualités préexistantes, centre/ périphérie ou beaux quartiers/quartiers populaires, qui étaient structurantes de la ville agglomérée et participaient des alliances ou des rivalités qui se nouent, parfois au delà des références partisans, entre les communes regroupées dans une même intercommunalité.

De façon plus générale, le développement automobile est en train, non pas d'engendrer une **ségrégation sociale** qui n'aurait pas existé précédemment, mais de lui donner une nouvelle intensité en l'inscrivant à une nouvelle échelle géographique. Le processus de renforcement localisé de l'homogénéité sociale, induit par la mutation urbaine actuelle, n'est pas sans rappeler l'impact, au début du siècle, de l'ascenseur sur la géographie sociale des quartiers. *Ce processus transformera paradoxalement tout effort de défense de la proximité²⁰, voire toute promotion des modes alternatifs- s'ils ne sont pas combinés à une politique du*

¹⁹ L'inversion de la valorisation des appartements internes aux îlots par rapport à ceux situés en façade et exposés de ce fait aux nuisances de l'automobile est le symptôme de ce lent mais pernicieux processus de dévalorisation globale des formes urbaines antérieures au développement automobile. La gentrification de certains quartiers populaires denses montre néanmoins que ce processus ne présente pas partout une égale fatalité.

²⁰ Au sens de l'accessibilité pédestre des équipements.

peuplement - en renforcement de la ségrégation sociale. Nous avons sans doute là le meilleur exemple des conséquences de l'incompréhension de l'obligation de coordonner les politiques de régulation des deux champs de la mobilité et de l'aménagement. A quelle échelle doit se concevoir le souci d'une mixité sociale suffisante ? Est-ce la commune, la fraction de l'agglomération²¹, ou l'agglomération mais à partir de quelle taille d'agglomération ? Il s'agit de questions toutes aussi fondamentales que pratiques mais qui supposent, pour trouver leurs réponses, qu'il y ait un lieu où les poser, car elles sont à l'intersection de la gestion de nombreuses compétences institutionnelles.

Ce changement d'échelle de la ségrégation sociale devrait logiquement accentuer les **inégalités sociales dans l'accessibilité à la diversité des aménités urbaines** (Orfeuillat, 2004). Cette accentuation n'est pas homogène dans l'espace. La concentration des ménages locataires dans les quartiers anciens centraux et péri-centraux, où une motorisation élevée est moins indispensable, atténue cet inconvénient et pourra alimenter une modalité particulière (inclusion spatiale d'exclus sociaux) du processus ségrégatif. En revanche, les ménages locataires de banlieue qui n'ont pas les ressources financières d'une motorisation plus élevée deviennent de plus en plus dépendants d'un réseau de transport collectif de moins en moins performant, dans un environnement urbain de plus en plus organisé pour les ménages motorisés. Même si dans le futur leur nombre décroissait, il serait toujours suffisant pour qu'il y ait un risque, faute d'arriver à suffisamment généraliser la possibilité de choisir son moyen de déplacement, de transformer une situation de différenciation sociale en processus d'exclusion spatiale.

Les **violences urbaines** sont-elles l'expression d'une demande d'intégration qui s'oppose au processus de relégation induit par la dynamique du marché de l'habitat ? Ceci est controversé car ces violences sont diverses. Certaines sont clairement l'expression de la « défense d'un territoire » exorbitant de la règle commune (certains disent de non droit). Ceci n'aurait pas été possible si, pour de nombreuses raisons, l'exclusion sociale n'avait pu, du fait de cette mutation urbaine en action, s'inscrire dans un territoire particulier, ou comme disent certains, si elle ne s'était pas « territorialisée ».

Enfin, **l'espace public**, espace des échanges « improvisés » (Gourdon, 2001)²², tend soit à se privatiser (par exemple les nouveaux centres commerciaux), soit à être instrumentalisé au bénéfice exclusif de la fonction circulatoire. Cette évolution altère la fonction qu'avaient ces espaces dans la production d'une identité territoriale partagée, au travers des différences sociales ou culturelles, et leur capacité à organiser de la sorte la « cohabitation des différences ». La restauration des finalités, allant autrefois de soi, de ces espaces publics exige maintenant des moyens financiers élevés, même quand il ne s'agit pas de réalisations de prestige.

²¹ Il paraît judicieux d'imposer aux communes d'une certaine taille, et dont le revenu moyen des ménages est supérieur à la moyenne de l'agglomération, un accueil minimal de logements sociaux. Mais la mixité réclamerait d'être aussi analysée, en rapport avec la question de l'accessibilité aux équipements collectifs (et en particulier aux écoles) ou à l'emploi. Le renouvellement urbain n'atteindra pas ses objectifs de réinsertion, dans le marché, de certains segments de parc sans redéploiement du logement social tel qu'il se trouve actuellement réparti. Ce redéploiement devra se faire dans des territoires correspondant à un « espace temps » limité (environ 20 minutes) sous peine de voir comme en région parisienne tous les efforts consentis dans la mobilité n'aboutir qu'à spécialiser socialement encore un peu plus l'occupation sociale des logements ou le profil social des entreprises selon des logiques rigoureusement indépendantes les unes des autres (ce qui, in fine, explique l'impossibilité de l'amélioration des conditions de la mobilité à réduire un temps d'accès au travail déjà double pour les franciliens par rapport à celui des provinciaux).

²² On ne saurait que recommander la lecture cet ouvrage qui analyse de façon détaillée comment la rue, cet agencement urbain, banal et vieux comme la ville ou presque et tant décrié par Le Corbusier qui la désignait par le terme de « sentier des ânes », était à la fois optimum pour réaliser un très grand nombre d'interactions sociales comme pour s'adapter naturellement aux transformations dans le temps de la demande en interactions sociales.

Nous n'avons mis jusqu'à présent dans aucune des catégories de perdants ou de gagnants les personnes selon les déplacements qu'elles effectuent. Cela veut-il dire que nous considérons cet aspect comme secondaire ? La mutation urbaine évaluée ici se fait au nom du temps gagné à se déplacer et par conséquent il devrait y avoir quand même quelques gagnants de ce point de vue ! Or pour l'instant nous n'avons parlé que des perdants du fait de « l'inégalité sociale dans l'accessibilité ». Toutes les évaluations des nouvelles infrastructures de déplacements utilisent des indicateurs pour mesurer les gains de temps selon les lieux d'habitat ou le type de déplacement effectué mais par contre n'intègrent que très peu les considérations précédentes. S'il est vrai qu'à la mise en service des nouvelles infrastructures, il y a de réels gains de temps, très vite, du fait qu'aller plus vite permet d'aller plus loin, ces gains de temps se transforment pour l'essentiel en gain d'espace ou de productivité. Et par conséquent sont concernées les catégories de gagnants énumérées ci dessus. Le temps consacré aux déplacements « urbains » reste approximativement stable²³ en moyenne ainsi que le nombre de sorties par personne du domicile.

Si nous avons à désigner des gagnants et des perdants parmi ceux qui se déplacent, ce serait en distinguant les personnes des plus petites ville de celles des plus grandes (le processus de métropolisation accroissant le nombre des seconds au détriment des premiers). Les Franciliens en particulier ont des budgets transports notoirement plus élevés en temps et en argent que les provinciaux. Cela ne s'explique pas par la fatalité du nombre ou par l'insuffisance de l'offre en déplacements mais au contraire par son excès, non en soi mais par rapport aux *moyens mis en place dans le même temps pour corriger leurs conséquences en matière d'aménagement*. Les performances de temps de trajet possibles sur les réseaux routiers et ferroviaires ont d'autant plus encouragé des politiques de spécialisation sociale et fonctionnelle d'aménagement. En a résulté le maintien (malgré beaucoup de départs) d'une forte concentration des emplois en particulier dans la partie centrale, et beaucoup de logement social en grande périphérie. Il eût fallu traiter la région parisienne comme l'agrégation d'une dizaine d'agglomérations en une²⁴ et renforcer l'autonomie de chacune par des politiques coordonnées de mobilité et d'aménagement. Il ne restait plus alors qu'à assurer l'accessibilité aux services « métropolitains » communs et d'usage moins fréquents. On a tout mélangé, adoptant pour une métropole la même politique radioconcentrique (en plus grand) que pour une ville moyenne. Quand la métropolisation se fait dans le cadre d'un réseau de villes d'une même région (Rhône Alpes) ou d'un même pays (Suisse ou Hollande), l'échelle métropolitaine est bien distincte de l'échelle urbaine propre à chaque ville. Au contraire, l'obsession d'un fonctionnement unitaire a prévalu et les marchés urbains traditionnels (emploi, services) ont eu tendance à s'unifier et donc à différencier socialement et fonctionnellement d'autant plus la localisation de leurs composants. Ici la coupure conceptuelle entre l'univers des déplacements et celui de l'aménagement s'est trouvée renforcée par une équation institutionnelle spécifique à la région parisienne. L'Etat a pu en effet se donner plus longtemps carte blanche pour conduire le processus de développement

²³ L'analyse des enquêtes ménages de l'Insee sur le temps de la vie quotidienne des français explique bien les causes de cette stabilité. Le revenu et la motorisation ne sont plus les ressorts de la progression de la mobilité « urbaine » (mesurée en kilomètres parcourus) mais celle-ci est imputable à l'effondrement du coût de la mobilité qui redistribue les localisations et étire les longueurs des déplacements, sauf pour les exclus, encore quantitativement trop minoritaires pour que leur mobilité réduite ait un impact statistique très sensible.

²⁴ Il eût fallu être moins fasciné par l'idée que l'agencement de la ville suffisait à lui conférer son autonomie, ce qui fut le grand mythe des villes nouvelles, mais effectivement poursuivre, dans les vastes territoires de la banlieue, les objectifs socio-économiques initialement réservés aux seules villes nouvelles et en déduire les politiques de mobilité les plus adéquates (que nous commençons à redécouvrir maintenant comme le « maillage » des réseaux de transports collectifs). Du fait du « spatialisme » (dénoncé par Philippe Genestier), toujours plus ou moins encore présent dans notre culture professionnelle, nous ne pouvions pas, à l'époque, ne pas confondre moyens et objectifs. Mais il n'est jamais trop tard pour bien faire.

urbain. Cela ne rend que plus urgente une organisation des institutions locales spécifique à la région parisienne pour lui permettre une prise en main de son destin favorisant la construction d'équilibres nouveaux entre toutes ses parties.

Ne juger des gagnants et des perdants qu'au travers du budget-temps consacré à la mobilité (en temps, argent ou confort) a donc ses limites. Un budget-temps supérieur peut être mieux vécu du fait du confort ou du contexte urbain du déplacement. De même les personnes qui travaillent en périphérie mais habitent le centre préfèrent payer ce privilège par un coût de localisation supérieure. Ou encore certains de ceux qui travaillent au centre accèdent à une maison individuelle périphérique en majorant le coût de la mobilité consentie. Comparer des données sur les déplacements exige très vite d'intégrer celles de l'aménagement du fait que les arbitrages de mobilité et de localisation des acteurs individuels jouent des deux registres à la fois. De même les observations faites ne sont jamais strictement comparables entre des agglomérations qui diffèrent toujours sur un point ou sur un autre.

Pour toutes ces raisons la présente approche, contrairement aux évaluations classiques en économie des transports, n'a pas retenu le montant des coûts de la mobilité pour juger des gagnants ou des perdants de la transition urbaine.

IV - Comment rendre gagnants les perdants ?

Nos suggestions seront présentées dans deux parties, l'une consacrée à l'architecture institutionnelle qui, du fait de nos analyses, nous paraît la plus favorable à cette transformation des perdants en gagnants, et l'autre aux régulations à mettre en place au niveau local ou entre les deux niveaux, le niveau local et le niveau national

Une architecture institutionnelle renouvelée.

Compte tenu de la lenteur des évolutions en ce domaine, il serait absurde d'en faire un préalable. Résoudre les problèmes identifiés dans le cadre institutionnel existant est la meilleure façon de faire évoluer ce cadre. Cela rejoint la notion d'expérimentation défendue par le gouvernement actuel mais uniquement pour les niveaux institutionnels que sont les départements et les régions, apparemment les seuls à l'intéresser. Nous esquisserons cependant l'architecture qui nous semble, au stade actuel de nos réflexions, faciliter la mise en œuvre des régulations nécessaires à la diminution des perdants. Chacun se comporte comme si la reconnaissance commune de l'intérêt général transcendait naturellement les systèmes d'intérêts particuliers investis dans les territoires institutionnels et structurant les rapports de force qui s'y manifestent. Cela est rarement vrai sans être toujours faux. La notion de transfert de compétence entre les institutions existantes, beaucoup utilisée depuis la mise en route de la décentralisation, ne nous semble pas la seule voie à employer pour conduire celle-ci. Il peut être important pour corriger les impacts sur la vie urbaine du système institutionnel existant d'inciter à la modification progressive des *périmètres* des institutions.

La petite taille des **communes** présente des inconvénients qui valent bien ceux dus à la taille démesurée de certaines communes centres. Pour la maîtrise de la « transition urbaine », toucher aux périmètres des communes, sans être toujours inutile, ne nous apparaît pas le plus prioritaire. L'institution communale, bien encadrée dans une intercommunalité aux pouvoirs renforcés et à condition de disposer de règles législatives claires, peut au contraire se révéler fort utile pour résister à l'excessive spécialisation sociale et fonctionnelle que pourrait

favoriser le marché ou un management politique trop centralisé des territoires. C'est une question d'équilibre des pouvoirs.

Le périmètre de l'**intercommunalité centrale** présente un caractère plus stratégique. Il convient de rassembler assez de communes pour organiser une péréquation entre les situations extrêmes de richesse fiscale ou de situation sociale. Ce sera donc le territoire de la ville agglomérée auquel on ajoute assez de communes pour répondre à un double objectif : avoir de l'espace constructible en quantité suffisante pour ne pas être l'otage de la volonté de construire des communes de la couronne périurbaine ; pouvoir garantir une fréquence élevée et une vitesse suffisante d'accès par le transport collectif à la majorité des destinations les plus fréquentées du territoire ainsi délimité. Cela dessine un contour géographique pouvant devenir le point d'appui d'incitations fiscales au regroupement intercommunal.

La reste de la couronne périurbaine (ou territoire sous influence urbaine) s'organise en **intercommunalités périphériques**, dont la réunion avec l'intercommunalité centrale constitue le pays urbain ou la région urbaine couvrant ce que l'INSEE a désigné autrefois par le terme de zone d'emploi (généralement un peu plus vaste que l'aire urbaine). A partir d'un seuil démographique de l'aire urbaine (300.000 à 400.000 habitants) le pays pourrait prendre les compétences du département. Il y aurait ainsi des départements « urbains » où les intercommunalités centrales seraient démographiquement majoritaires. Les autres départements, redessinés par la création de ces **départements urbains**, continueraient de fonctionner comme actuellement dans des territoires à dominante rurale plus marquée, structurés autour d'un réseau de plus petites villes.

En attendant l'éventualité d'une telle innovation, des chartes de « pays urbains » pourraient arrêter les modalités du partenariat entre les agglomérations et leur couronne périurbaine pour prendre en charge, ensemble, divers dossiers liés à l'environnement, au développement économique (dont le développement agricole et touristique), à la politique sociale et au système de déplacements. Dans ce dernier domaine, l'objectif serait de modérer les vitesses d'un réseau routier mieux maillé, de créer des dessertes suburbaines de transport rapide, tout en proportionnant progressivement l'habitat social en périurbain aux emplois du secteur périurbain (et non à la population comme dans l'intercommunalité centrale). Ces chartes chercheraient une autre voie de développement de ces territoires de la deuxième couronne que l'actuelle périurbanisation de l'habitat induite par le développement de l'agglomération mère. En contrepartie les intercommunalités centrales contribueraient financièrement à cette recherche de nouveaux modes de développement des territoires périurbains. La couronne périurbaine appartient maintenant à l'aire de concurrence des marchés caractérisant une même société urbaine locale, laquelle devra progressivement se construire institutionnellement pour devenir « département urbain ». Pour l'instant les intercommunalités centrales et périphériques ont les mêmes compétences encadrant le fonctionnement d'un même marché et peuvent donc se neutraliser mutuellement. Des négociations entre elles s'imposent donc. Le SCOT (schéma de cohérence territoriale) ratifie un accord dont la charte deviendra une étape de la mise en œuvre. Le SRADT (schéma régional d'aménagement du territoire) est la réunion des SCOT (qui donc devraient concerner tous les secteurs ruraux) et par conséquent s'imposera à ces derniers pour les compétences qui sont celles de la Région ou de l'Etat.

Les **Régions** deviennent les pivots de la compétence des déplacements interurbains quelque soit le mode de déplacement en négociant pour cela avec l'Etat pour l'aménagement du territoire, et avec les pays urbains ou les départements pour l'aménagement urbain. Ce n'est pas la voie jusqu'à présent préférée puisque la Région est actuellement compétente en matière

ferroviaire même quand la desserte est à vocation suburbaine et que le département va se trouver en matière routière à la tête d'une responsabilité allant du suburbain à l'inter-régional.

La **Région Parisienne** aurait un statut original dans cette construction. La Région aurait des compétences un peu plus étendues en matière de gestion des déplacements et d'urbanisme que les autres Régions de Province. Les départements pourraient être plus nombreux (une douzaine ou même plus) et intégreraient des compétences (habitat, urbanisme, déplacements, environnement et développement) actuellement dévolues en province aux intercommunalités. Leur objectif serait de pouvoir prétendre organiser une diversité sociale mieux adaptée à celle de leur base économique. *Ils ne chercheraient pas par tous les moyens à contribuer au fonctionnement unitaire d'un grand marché régional sinon pour les services que nous qualifierons ici de métropolitains. Leur existence comme institution contribuerait au renforcement de l'autonomie de leur territoire par rapport au reste de la Région pour tous les autres échanges.* Leur taille serait établie pour permettre de disposer en leur sein de la diversité de formes d'habitat, d'emploi et de services garantissant, compte tenu des coûts de la mobilité, une relative mais suffisante autonomie²⁵.

Les intercommunalités en région parisienne seraient surtout des regroupements de communes visant à réaliser des économies d'échelles pour des équipements ou des services entre communes proches mais verraient leurs dossiers plus stratégiques gérés au niveau départemental (redéfini) ou régional.

Les régulations internes au niveau local ou avec le niveau national

Le Financement de l'urbanisation

La politique du logement dépend (pour peu de temps ?) de l'Etat mais beaucoup de décisions dans l'affectation des financements résultent déjà de choix établis localement avec l'active participation des collectivités. Aussi la question est moins de savoir si la Région remplace l'Etat pour cette affectation que de savoir si ces aides peuvent être modulées selon le contexte (urbain, périurbain, rural), ou si le prêt à taux zéro peut concerner des acquisitions foncières sous réserve de certaines conditions liées aux objectifs d'une mobilité plus conforme aux principes du développement durable (desserte par les transports collectifs, accessibilité aux équipements). De même ces aides pourraient être fonction d'objectifs en matière de mixité sociale. Elles seraient plus soutenues là où la modération de la vitesse pose la question de l'adaptation du parc d'habitat au volume et à la nature des emplois pour ne pas allonger inutilement les temps de trajet. Elles pourraient pour cela comporter un volet destiné à permettre, dans certains cas, la réduction de la charge foncière de l'opération.

Les politiques foncières évoquées précédemment seraient du ressort local mais pourraient faire partie des procédures de contractualisation soutenues par l'Etat.

Deux contrats seraient établis, à l'issue de l'élaboration du SCOT, pour en garantir la mise en œuvre :

²⁵ En partant du principe qu'au delà d'un certain coût de la mobilité, ne sont migrants alternants que ceux dont la localisation minimise le coût de la mobilité du conjoint, ou pour lesquels la concordance locale habitats/emplois est insuffisante (en définissant le local comme l'espace correspondant au temps moyen des déplacements habitat travail provinciaux).

- A chaque renouvellement de conseil municipal, un contrat serait passé entre les communes de l'intercommunalité centrale et la commune en cause, et identifierait les contreparties, financières ou d'une autre nature, consenties pendant la durée du mandat par l'intercommunalité aux communes acceptant un *objectif de rythme d'urbanisation (renouvellement et extension) supérieur* à la moyenne des communes du groupement de communes. L'Etat pourrait s'il le juge utile appuyer cette démarche si certains de ses propres objectifs se trouvent associés au programme d'actions définies par le contrat.
- La charte de pays serait le symétrique de ce contrat entre les intercommunalités centrales ou périphériques du pays, le département et la région. Moins centré sur la question des rythmes d'urbanisation, il se préoccuperait surtout de réunir les conditions d'un développement des territoires, distincts mais en synergie.

La fiscalité des localisations

Elle aurait pour objectif de pénaliser la rétention foncière ou les localisations existantes des ménages ou des entreprises suivant leur contribution à la mobilité automobile en raison de leur localisation. Les taxes locales (taxe d'habitation, taxe professionnelle, versement transport, et peut-être d'autres) seraient majorées quand la localisation rend l'usage des modes alternatifs à la voiture incommode, et minorées dans le cas inverse. Il ne s'agirait donc pas d'une pression fiscale supplémentaire mais d'une pénalisation de la « dépendance automobile ». En toute logique les délimitations spatiales et les règlements des PLU devrait être élaborés en fonction de la définition des modulations de ces taxes.

Dans les paramètres de calcul de la taxe professionnelle (si elle continue d'exister) un des indicateurs pourrait être la capacité de stationnement. De même le versement transport d'une entreprise pourrait pour une part financer les plans de mobilité d'entreprises en fonction des performances recherchées et atteintes, comme de l'avantage retiré par la collectivité.

Dans le passé les disparités de pression fiscale selon les territoires étaient supposées refléter l'offre de services mis à la disposition par l'institution. L'intercommunalité vient réduire ces disparités et cette conjoncture offre l'opportunité d'inventer de nouvelles différenciations fiscales fondées sur d'autres logiques. Il peut s'agir de la lutte contre la dépendance automobile, mais cela pourrait concerner le défaut de mixité sociale. Il s'agirait d'inciter les acteurs à tenir compte dans leurs arbitrages des conséquences sur l'équilibre des territoires. L'Etat, par exemple, n'a fait rien d'autre vis à vis des communes en créant la dotation sociale urbaine.

Les adaptations locales au financement de l'urbanisation ou à la fiscalité des localisations ressortiraient d'un *contrat multipartenarial de mobilité durable* (partie de l'agenda 21) passé avec l'Etat. Il regrouperait toutes les initiatives prises tant dans le domaine de la mobilité que de l'aménagement pour réduire le nombre de kilomètres parcourus en automobile dans le périmètre d'une intercommunalité, le nombre d'accidents, la consommation énergétique et les émissions de CO2. Il serait subventionné dans le cadre d'une redistribution affectée des ressources de la TIPP.

Dans le domaine plus spécifique de la gestion de la mobilité nous distinguerons.

La politique des vitesses, socle commun au SCOT et à diverses procédures (PDU, PLH, SDEC ...)

La cohérence territoriale doit pouvoir se vérifier par d'autres moyens que les représentations cartographiques utilisées dans les démarches de planification urbaine. Une des raisons de la non réalisation des objectifs visés dans cette planification provient quelquefois des défauts de financements publics mais également de choix contradictoires. Il était par exemple irréaliste de promouvoir ou vouloir conserver des centralités (anciennes ou nouvelles, généralistes ou spécialisées, de proximité, d'agglomération ou métropolitaines, marchandes ou non marchandes ...) sans tenir compte des potentiels d'accessibilité dont le système de déplacement organisait la distribution.

La hiérarchie des vitesses et la finesse des mailles du réseau routier conditionnent le degré de concurrence entre les modes alternatifs à l'automobile et l'automobile et par là également la quantité d'offre foncière disponible. La politique de modération des vitesses est un des leviers du contrôle de la diversité des formes urbaines et des types d'habitat. Pour toutes ces raisons elle occupe une place centrale. *Qui décide de la vitesse décide de la densité.*

Cela impliquera une politique opérationnelle de réaménagement du réseau viaire, occasion de redéfinir le partage de la voirie le plus propice à l'emploi des modes alternatifs à l'automobile. Cette politique relève principalement du niveau local.

Mise à péage ou contrôle d'accès au réseau routier à vocation interurbaine.

La gestion d'un réseau de transports collectifs ferroviaires distingue naturellement bien desserte urbaine et interurbaine. Cette distinction est moins nette pour l'utilisation de l'automobile et cela explique les différences de structuration de l'espace de ces deux modes et finalement l'ensemble du processus de « transition urbaine ». La maîtrise d'un développement urbain soucieux d'optimiser les attentes des acteurs individuels à partir des conséquences collectives supportables exigera de rendre plus nette cette distinction dans la fonction dominante de chaque partie du réseau routier.

La justification de la ville étant la recherche de pouvoir répéter « fréquemment » des interactions sociales exigeant le face à face, il est assez logique de ne pas taxer une mobilité « urbaine » qui devra néanmoins rester suffisamment lente. A l'inverse, pour éviter de voir le trafic local constamment remettre en cause le niveau de service des infrastructures interurbaines à usage moins fréquent, il convient de mettre ces infrastructures soit à péage, soit d'établir un contrôle d'accès qui garantisse leur fluidité quand elle est compromise, en renvoyant le trafic local sur la voirie locale dès que l'infrastructure interurbaine risque d'être saturée.

Les voies rapides urbaines devront donc progressivement toutes être transformées soit en voies urbaines moins rapides de type boulevards urbains, soit devenir à vocation interurbaine et donc à péage (ou dans certains cas à contrôle d'accès). Cela exigera le plus souvent le renforcement de la voirie locale. Actuellement cette politique concerne donc tout autant les institutions locales que non locales. Elle permettra de délimiter la partie de la couronne périurbaine, dont les liens avec la partie agglomérée de la ville seront renforcés, de celle dont le développement de l'habitat (des non retraités) devra rester en concordance avec celui de l'emploi.

En conclusion

Ces suggestions visent à réunir les conditions d'une planification urbaine différente de celle du passé. Le caractère incantatoire de la planification urbaine des décennies passées a plusieurs causes dont nous avons parlé. Il convient maintenant de revenir sur ces causes : la donne institutionnelle, la coupure entre gestion de la mobilité et aménagement, le projet réduit à n'être qu'une image plus ou moins flatteuse sans s'assurer des conditions financières de sa mise en œuvre....

L'enfermement dans des cultures disciplinaires étanches est la raison principale d'une difficulté d'appréhension globale des processus. D'aucuns voudraient que le projet de territoire soit l'extension à une plus grande échelle de la notion de projet urbain. On comprend bien la préoccupation de « positiver » l'accord plutôt que de se contenter de la somme des refus partagés. Malheureusement, aller trop loin dans cette direction peut comporter tout autant le risque de ne produire que de faux accords, et d'être encore plus incantatoire, faute de maîtriser tous les paramètres du changement, ce qu'aucune prospective ne suffira jamais à totalement éclairer. Il convient donc tout autant de déclinier ce qui est recherché que ce qui est refusé.

Cela suppose la mise en place de *régulations* fixant le cadre de responsabilité d'acteurs (individuels ou collectifs) en constante négociation pour affiner des projets et des règles plutôt que de laisser croire que l'adoption d'un projet permettra l'économie de règles. Le projet est tout autant dans la définition des règles adoptées. Nos règles ne deviennent réductrices du projet (et donc peuvent devenir perverses) que lorsque qu'il y a une moindre capacité à organiser le cadre d'une négociation entre les acteurs sur la base de la connaissance des comportements et de leurs conséquences collectives.

Références biblio

- GALLEZ C., WIEL M. (2003),
 GOURDON J.L. (2001). *La rue, Essai sur l'économie de la forme urbaine*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
 ORFEUIL J.P. (1999). « Les dépenses des ménages franciliens pour le logement et les transports », *Recherche Transports Sécurité*, N° 63, avril-juin.
 ORFEUIL J.P. (2004) : *Transports, pauvreté, exclusions : pouvoir bouger, pouvoir s'en sortir*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.
 Revue *Esprit* (2004), « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », n°3-4, mars-avril
 SAUVEZ M. (2001), *La ville et l'enjeu du développement durable*, Rapport au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Paris, la Documentation Française.
 SAUVEZ M. (2000), *La ville d'aujourd'hui et ses enjeux*, Paris, Ministère de l'Environnement
 WIEL M. (2000), *La transition urbaine – ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Liège, Mardaga
 WIEL M. (2002), *Ville et automobile*, Paris, Editions Descartes.

Supprimé :).????).