

N° 100 de la revue Etudes Foncières : « le foncier en mouvement »

Novembre Décembre 2002

Article de M.WIEL:

Maillage de voirie et ouverture foncière

Nous avons changé, il y a probablement une trentaine d'année environ, de façon de penser le développement urbain. Avant la loi d'orientation foncière le plan d'urbanisme était un schéma de voirie assorti de divers renseignements sur la constructibilité, les réserves pour équipements publics, etc...

Le président Herriot alla même jusqu'à dire un jour : « Urbanisme ?... un mot compliqué pour ne pas dire que l'on parle simplement de voirie! ». Cette boutade a, quelques décennies après, un goût amer... Le pari de fonder différemment les politiques urbaines a donné au zonage une importance qu'il n'avait pas antérieurement. La « science » devait nous dire l'intensité de l'occupation du sol compatible avec les réseaux de déplacements. Ceci connu, il ne fallait surtout pas figer le réseau intermédiaire mais seulement celui des voies les plus rapides, sous peine de brider la créativité des concepteurs et de produire la morne répétition d'un quadrillage à l'américaine...

La science ne sut jamais établir le lien entre intensité de l'occupation du sol et la capacité des réseaux pour la simple raison que cette compatibilité fonctionnait à l'envers du schéma qui était dans toutes les têtes à cette époque. Ce schéma était, « nous décidons des densités puis nous vérifions que les réseaux rapides suffisent ». Hélas l'option de la **rapidité** des réseaux suffisait à organiser la centrifugation de l'urbanisation qui suscitait le remplissage d'autant plus rapidement de la voirie rapide...

Mais l'abandon d'une définition rigoureuse du maillage de la voirie intermédiaire eut des conséquences non prévues. Les procédures opérationnelles n'eurent de cesse que de chercher à faire payer aux aménageurs donc aux nouveaux habitants l'équipement des terrains ouverts à l'urbanisation. Certains protestèrent que cela changeait la règle du jeu. Les contribuables devaient rester solidaires des nouveaux arrivants comme cela avait été le cas pour eux antérieurement... Il leur fut répondu qu'il s'agissait d'une époque de « mauvaise gestion ».

La minimisation des coûts d'aménagements, au nom de la « bonne gestion », eut pour conséquence de n'étendre le réseau intermédiaire qu'avec parcimonie. Ce réseau était déjà construit pour l'essentiel avant guerre. Il n'avait pas toujours pour finalité, à cette époque, d'être l'ossature de l'urbanisation nouvelle. Les ajouts à ce réseau préexistant, s'ils n'avaient pas été prévus dans les plans d'urbanisme antérieur à la LOF, ne pouvaient raisonnablement développer un maillage cohérent. Conséquence : la lisibilité du réseau reposait quasi uniquement sur le réseau intermédiaire préexistant.

Il y eut de notables exceptions à ce schéma d'ensemble, par exemple les villes nouvelles qui même si leurs centres villes correspondaient souvent à des réseaux viaires « torturés », contrastant avec les partis adoptés pour la reconstruction des centres villes détruits par la guerre, développaient (autour de ces centres) des maillages intermédiaires globalement cohérents par leur régularité comme par leur lisibilité. La chance de ne pas rencontrer

d'obstacle du fait de l'absence d'occupation antérieure avait fini , pour cet aspect des choses, à être un avantage.

Le fait que le réseau rapide était supposé devenir la nouvelle ossature de la ville faisait aussi que les communes et les intercommunalités ne voyaient plus l'intérêt, ni financièrement ni électoralement, de faire autre chose que des réseaux de desserte très locale. La coupure entre les maîtrises d'ouvrage des réseaux rapides (Département et Etat) et des réseaux lents (communes et intercommunalités) ne permettait pas de démarche globale. Certains s'en sont depuis inquiétés à l'occasion des démarches de plan de déplacements (P.D.U.) mais il s'agit d'une attitude trop récente et trop rare pour avoir encore porté effet. Les propriétaires fonciers et les riverains ne pouvaient qu'être pour cet abandon de la poursuite du réseau intermédiaire, aussi bon nombre des voies de ce réseau devinrent des impasses... Environnement oblige.

L'inconvénient est bien sur que le réseau rapide ne pouvant suffire, s'il est gratuit, du fait que sa vitesse relative le condamne à se charger du trafic local et à induire une dynamique urbaine qui consomme très vite ses réserves de capacité, l'insuffisance du réseau intermédiaire signifiait tarissement des capacités foncières constructibles en zones agglomérées. Le marché, spontanément, mobilisa le foncier plus lointain disponible qui était accessible. Ceci devait provoquer ou provoquera la saturation d'autant plus rapides des coûteuses infrastructures rapides construites dans l'intervalle. Il eut fallu les réserver à l'interurbain et continuer de produire des réseaux à vitesse intermédiaire.

Cependant le mal est fait. Si la recomposition de la banlieue se donne cet objectif peut être sa lisibilité d'accès s'améliorera, mais le laxisme d'une époque exigera d'autant plus de volontarisme de la suivante. De même le plus probable est que la réservation des voies rapide à l'interurbain, par contrôle d'accès ou péage, n'est vraisemblable que lorsque plus aucune autre solution ne sera envisageable.

L'ouverture foncière n'est pas qu'une question de financement pour la création de réserves foncières ou pour inciter les logements aidés par l'Etat à ne pas se disperser dans la deuxième ou la troisième couronne périurbaine. Elle est aussi conditionnée par le développement régulier de réseaux qui ne sont pas tous financièrement imputables aux riverains et dont la lisibilité d'organisation est essentielle. La démarche du SCOT peut être l'occasion d'une prise de conscience collective de cette nécessité. Malheureusement elle a un coût pour les intercommunalités. Il est nécessaire que ces dernières soient assez grandes pour disposer de l'espace suffisant pour gérer l'extension urbaine parallèlement à la recomposition des urbanisations existantes. Le système d'intérêt en place ne rend pas automatique la **régulation** du processus. Ce serait aussi illusoire que d'attendre de la vertu des communes la solution aux problèmes de l'effet de serre. Nous touchons là les limites de la décentralisation et la nécessité par le **contrat et la négociation** de susciter les changements attendus définis en commun sans pour autant reprendre les compétences décentralisées. Les voies et moyens sont multiples, l'important est le consensus national sur la pertinence de l'objectif visé.