

## La planification spatiale française (Scot, Plu) serait-elle dans l'impasse ?

Marc WIEL en collaboration avec David Mangin et Yann Legal.

*Paru en 2006 dans le numéro 347 de la revue Urbanisme*

La planification spatiale a une histoire, les techniciens qui la préparent ont une culture influencée par cette histoire, et les territoires où elle s'élabore sont morcelés en sous territoires interdépendants et à ce titre souvent rivaux. Tout ceci crée les conditions d'un grand flou d'où émerge, parfois fort péniblement, quelques visions collectives partagées (selon l'appellation consacrée) mais, à notre avis, assorties jusqu'à présent de bien peu de nouveauté, ce qui pourrait donner le sentiment que la démarche du SCOT ne peut être qu'une usine à gaz et qu'à la rigueur seuls les Plu ont un début d'utilité, pour le management de l'action communale.

Nous trouvons cette situation préoccupante. Le management de nos villes est, sous la tutelle des élus, confié à des spécialistes de nombreux domaines différents (habitat, emploi, déplacement, action sociale, environnement, etc...) qui n'ont pas la moindre idée des conséquences des options qu'ils préconisent et mettent œuvre dans le champ des spécialités qui ne sont pas les leurs. Le bateau n'a pas de pilote unique mais une multitude de pilotes essayant de piloter ce qui correspond à son territoire ou à son domaine de prérogative. Cette pluralité serait plus un facteur de richesse que d'appauvrissement si ces acteurs avaient une scène, un lieu, une occasion de confronter leurs pilotages (ou leur tentatives de pilotage ou d'aide au pilotage) et ses effets dans le domaine du voisin. Or elle existe cette scène, c'est celle de la planification spatiale « nouvelle formule » (même si la nouveauté n'est pas très récente), c'est à dire moins morphologique que stratégique. L'Etat a donc ressorti des oubliettes dans lequel il se trouvait, le terme si décrié (par ses relents technicistes) de « cohérence » en le situant dans la perspective du développement durable. C'est très bien mais apparemment cela ne suffit pas à savoir de quoi on parle, ou à sortir de la formulation de vœux pieux. Avouons que la réussite de cette procédure est fort incertaine à ce jour, mais qu'il ne faut sans doute pas encore désespérer.

Nous nous risquons à un très rapide diagnostic, où les plus grandes agglomérations se retrouveront sans doute mieux que les plus petites, et ferons plusieurs suggestions. Nous serons dans une impasse et nous y resterons si nous continuons à faire des « impasses » dans nos réflexions afin de mieux produire un consensus attrape tout qui finalement reconduit les habitudes acquises. Quelles impasses nous paraissent les plus notoires.

Dans le domaine du développement économique tout d'abord. Partout ou presque nous avons des équipes qui font la chasse aux entreprises, qui brandissent l'objectif du développement par la compétition économique, de l'extension, de l'unification et de la diversification des bassins d'emploi et qui à ce titre réclament toujours des infrastructures nouvelles et craignent plus que tout d'altérer le fonctionnement harmonieux du marché en imposant des sujétions aux entreprises ou en encadrant leurs localisations. Le champ de l'économie est un champ tabou où rien n'est vraiment négociable en matière de planification spatiale. La conséquence de ce primat de « l'économisme » est la non responsabilité des diverses institutions concernées à mettre en place une ouverture à l'urbanisation *proportionnée* (en qualité et quantité) à l'emploi accueilli. Il est considéré coupable de ne pas accueillir les entreprises qui voudraient venir (où qui, déjà là, voudraient se développer), mais il n'est pas jugé coupable d'ignorer les conséquences de ces implantations sur l'habitat (entre autre). Le marché du logement y pourvoira. Les collectivités se contenteront d'apporter le correctif au marché en

programmant les logements sociaux nécessaires. Cette absence de lien entre la politique de l'emploi et celle de l'habitat était concevable avec les conditions antérieures de mobilité et leur indépendance était alors le gage d'une liberté des acteurs, attribut par excellence du fait urbain. Mais avec les nouvelles conditions de mobilité cette liberté est à l'origine d'une plus féroce compétition des territoires qui fait de la ville, et surtout de la grande ville, un milieu qui trie, classe, promeut ou exclue, comme jamais dans l'histoire urbaine antérieure (sauf peut être dans les territoires colonisés...).

Dans la politique d'habitat, la lecture des mécanismes en action se restreint généralement aux éventuels goulots d'étranglement qui se forment dans la chaîne qui relie les divers segments du parc de logement compte tenu des cursus résidentiels des ménages. Cela donne une programmation fort peu territorialisée, sauf quelquefois pour le logement social (du fait de la récente loi SRU). La question de l'ouverture à l'urbanisation est devenue seconde depuis que l'objectif est d'éviter par tous les moyens un portage foncier public, sauf s'il y a un enjeu social ou économique de première importance dans le projet concerné c'est-à-dire, est-il considéré finalement, assez rarement. Une des conséquences est, qu'en toute bonne foi, la crise du logement est attribuée à la situation trop permissive des taux d'intérêt des prêts (ou à d'autres raisons conjoncturelles du même acabit qui stimuleraient artificiellement la demande), ou aux résistances des communes face au logement social. *Or le mal est bien plus profond.* La plus part des communes, en tant qu'institutions, ont de nombreuses raisons, à leur niveau, de freiner l'urbanisation (indépendamment de son caractère social), et pour gérer cette question il faudrait au moins mieux en comprendre leurs raisons afin que les acteurs concernés puissent élaborer entre eux les politiques adéquates (aient matière à négocier). A notre avis les élus communaux estimeront leurs intérêts toujours plus légitimes que ceux des promoteurs. Cela devrait nous inciter à nous méfier à compter sur le seul marché privé, agrémenté d'un contingent de logements sociaux financés par l'Etat, comme régulateur de la crise en cours. C'est la raison pour laquelle, croyons nous, seules assez d'opérations publiques (de natures fort diverses) impulsées par les intercommunalités sont susceptibles d'être « acceptables » par les communes pour ouvrir à l'urbanisation ce qu'il faut pour nous sortir d'une crise du logement autant quantitative que qualitative. Mais elles exigent d'importants moyens de financement, qu'aucune planification spatiale aussi intelligente et vertueuse qu'elle soit dans ses intentions, n'est en mesure de collecter. La capacité à gérer une *fiscalité des localisations* des ménages et des entreprises pour alimenter ces besoins de financement (et secondairement inciter aux meilleures localisations du point de vue de la puissance publique) est en train de devenir infiniment cruciale pour que l'exercice planificateur serve à quelque chose. Sans elle cette planification devient pur alibi à une compétition pour l'espace sans retenue mais pas sans effets. Tout cela dépend de l'Etat, non dans son rôle de dispensateur de ressources mais dans celui de *la réglementation des possibilités de lever l'impôt fonction du degré de la crise et selon des modalités qui contribuent à la résoudre.*

Les gestionnaires de la mobilité en sont encore à l'idée que les schémas de voirie réclament quelques derniers ajouts pour achever leurs mises en œuvre et que pour le reste les transports collectifs (dont le coût total au kilomètre flirte pourtant en province avec celui des taxis) vont, à eux seuls, nous sauver d'encombrements insupportables. Cette position est proprement atterrante et montre bien qu'ils n'ont toujours pas compris que nous avons changé d'époque (crise de l'énergie attendue, réchauffement climatique en cours, crise des financements) ni ce qui fonde l'accroissement de mobilité ni encore que c'est leur obsession à ne considérer la question de la mobilité que comme la stricte réponse à la demande (pour le supposé développement économique et pour une supposée équité sociale plus grande) qui a dissout la ville comme espace social partagé pour en faire une mosaïque de territoires toujours plus

ségrégués, le cadre d'une guerre aussi bien économique que sociale de tous contre tous, pour le malheur des plus faibles. *La rupture nécessaire passe par une reconsidération en profondeur des concepts de voirie, la trame qui conditionne toutes nos interactions sociales, afin de subordonner les objectifs de mise en œuvre des mobilités à ceux de la qualité urbaine visée, à la réalisation reconnue suffisamment satisfaisante des interactions sociales et non à celle d'une mobilité interprétée indépendamment de ce à quoi elle sert.*

La mobilité « interurbaine » a priorité sur la mobilité urbaine mais doit payer ses coûts publics induits ce qui n'est pas possible sans péage ; la mobilité « d'agglomération » ne doit pas être le substitut d'une mobilité résidentielle contrainte pour les plus démunis et cela exige une inversion des priorités dans les financements; et la mobilité « de proximité » doit donner toute sa place à l'habitant piéton ce qui supposera de privilégier les modes doux, la lenteur des véhicules motorisés, une configuration adaptée des maillages de voiries, et le développement des communes à des rythmes différents d'urbanisation. Ce n'est que si ces conditions sont réunies (qui concernent plusieurs politiques urbaines différentes mais qui s'ignorent superbement) que nous pourrons espérer avoir assez de pôles de proximité accessibles par les ménages aussi bien non motorisés que motorisés. Nous faisons partout tout le contraire en améliorant la vitesse et en poussant encore à la réalisation de vastes pôles commerciaux qui dévitalisent le premier niveau de la hiérarchie des polarités urbaines.

Aux deux échelles - agglomération et communale- l'absence d'obligation d'intégrer et d'inscrire le système viaire primaire et secondaire dans les SCOT et les PLU a des conséquences très concrètes sur les modes de vi(II)es : inaccessibilités par des déplacements doux aux services quotidiens (écoles, pôles de transports, commerces), offre foncière peu diversifiée, densification peu facilitée notamment. Et, cette absence est la porte ouverte (1) au « meccano » de giratoires (trop grands et trop nombreux) qui sert aujourd'hui de diffuseur d'urbanisation au plus offrant et au moins disant urbanistique, (2) à l'enclavement progressif sous formes de grands « environnements sécurisés », tous programmes confondus : de la « *gated-communities* » aux lotissements en boucle qui installent progressivement des dispositifs de contrôles et du parc d'activités au parc touristique, (3) à des paysages de micro rocades généralisés et banalisés à l'extrême.

Nous sommes donc face à un nécessaire bouleversement conceptuel de la planification spatiale qui exigerait de sortir des consensus mous où chacun énonce des généralités pour mieux persévérer dans l'erreur. Il faut dire que les chantres de la « fin de la ville » et du début de « l'urbain indifférencié », ne peuvent que se féliciter des impasses dans laquelle la planification spatiale française risque de continuer à s'enliser. L'inconvénient est que la ville, tant comme institution que comme cadre de la vie collective ou système morphologique, est aussi nécessaire (mais loin d'être suffisante) aux équilibres de la société (comme les récents événements sont venues nous le rappeler) tout autant que les mutations de la société ne peuvent faire autrement que la transformer. Evitons donc de la fragiliser encore un peu plus par un ménagement urbain oublieux de l'une ou de l'autre de ces deux interactions.