

# Un projet pour POSITIONS ET PROPOSITIONS DU

## Des villes plus solidaires de leur territoire d'influence

Plus de la moitié de la population française réside dans des « villes-territoires ». Ce sont les 350 « aires urbaines » que l'INSEE décomptait en 1999, dont une cinquantaine de plus 150 000 habitants. Des politiques de développement et d'aménagement sectorielles y prévalaient jusqu'ici avec les conséquences néfastes d'un pareil fractionnement. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) s'était donné pour but d'y remédier en fondant la cohérence de l'aménagement des villes autour des concepts de diversité sociale, de mixité urbaine et d'équilibre ville-campagne. L'évolution des outils de planification qu'elle portait en elle a été utile, plaçant le « Plan d'Aménagement et de Développement Durable » au cœur des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU). Mais sa concrétisation opérationnelle s'avère rarement à la hauteur des enjeux.

### Renforcer les politiques foncières

Les objectifs de la loi SRU doivent pouvoir s'accompagner, si nécessaire, de la réservation de territoires pour l'avenir. Des outils adaptés à ce but existent comme les établissements publics fonciers mais demeurent insuffisamment utilisés et dotés. Une réflexion globale intégrant des incitations fortes doit être menée pour compléter le volet opérationnel de la loi.

### Augmenter fortement la production de logements pour les personnes aux revenus modestes

Le taux d'effort des ménages pour se loger augmente sans cesse, interdisant à ceux dont les ressources sont faibles ou irrégulières l'accession et même la location dans certaines zones urbaines. Les mal logés sont ainsi toujours plus nombreux. Or, les Programmes locaux de l'habitat (PLH) définissent des objectifs qui ne sont souvent pas atteints. Location et accession sociale doivent faire l'objet d'une relance forte, associant État, collectivités territoriales et locales.

### Renforcer les liens entre planification et contractualisation

La multiplicité des acteurs engagés à différentes échelles spatiales et temporelles dans les projets d'aménagement urbain pénalise la cohérence de ces derniers. Il s'avère nécessaire de décliner l'action stratégique à travers des programmes concordants et de conclure autour des enjeux prioritaires des contrats rénovés, partenariaux, de courte durée (3 à 5 ans). Le suivi et l'évaluation de ces contrats seront organisés de façon à réviser objectifs et contenus à intervalles plus rapprochés.

## Une gouvernance pour les aires urbaines

L'intercommunalité est l'échelle pertinente de prise en compte de l'ensemble des dimensions du fonctionnement des territoires urbanisés. Mais, elle reste encore insuffisamment mobilisée tant en termes de réflexion que d'action. Les politiques intercommunales nécessitent des démarches partagées, dont l'opérationnalité passe par l'association, dès l'amont, d'acteurs multiples, publics, parapublics, privés. Par ailleurs, les organismes en charge des politiques urbaines relèvent souvent de collectivités ou d'entités différentes, complexifiant encore le système de gouvernance des territoires.

### Réorganiser les compétences des collectivités territoriales

Le deuxième acte de la Décentralisation devait clarifier et améliorer la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité territoriale. En matière de développement et d'amé-

# la France urbaine CONSEIL FRANÇAIS DES URBANISTES

nagement urbain, les responsabilités sont encore trop diluées ; régions et intercommunalités y jouent un rôle insuffisant. Il convient d'achever ce chantier législatif pour renforcer l'efficacité de la planification et de la gestion des services rendus aux populations des aires urbaines.

### Créer un gouvernement réellement démocratique à l'échelle des aires urbaines

Les lois Voynet et Chevènement ont conduit à des avancées significatives dans l'incitation des communes à regrouper leurs moyens au sein d'entités territoriales plus pertinentes par rapport à la vie des citoyens. Il s'agit désormais de dépasser, avec pragmatisme, le principe de non-tutelle entre collectivités pour instituer une instance de gouvernement élue au suffrage universel direct, porteuse d'un projet politique global, de préférence au niveau de l'aire urbaine.

### Énoncer clairement les partenariats dès la conception des politiques urbaines

L'intégration des « personnes associées » à un certain nombre de politiques dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat, des transports, ou de l'environnement relève encore souvent du formalisme des procédures. Les modalités du débat, du partenariat, de la coproduction, avec les acteurs et la population doivent faire l'objet de propositions innovantes, soucieuses d'une participation élargie.

## Un lien entre organisation urbaine et déplacements

La mobilité change fondamentalement notre rapport à l'espace et au temps. Cette liberté de déplacement a ouvert de nouveaux territoires à l'urbanisation et permis de nouveaux échanges. Certains de ses effets sont néfastes à divers titres. Elle accentue, dans le même temps, les différences entre ceux qui peuvent en jouir et ceux qui en sont privés. Elle agit de plus comme facteur majeur de pollution atmosphérique et de consommation foncière.

### Donner une priorité effective aux transports en commun et aux « circulations douces »

Primordial dans nos sociétés contemporaines, le droit à la mobilité ne peut s'exercer pour autant sans discernement. Une place prépondérante doit être accordée, à travers une programmation financière soutenue, aux transports en commun et aux modes de déplacement non motorisés.

### Lier planification spatiale et programmation des transports

Urbanisation et mobilité interagissent très fortement l'une sur l'autre. La maîtrise des phénomènes d'étalement urbain et la préservation des territoires sont conciliables avec un accès simplifié aux aménités de la ville, sous réserve d'une réflexion intégrant les différentes politiques (habitat, économie, urbanisme, transports) à travers des documents de planification et une programmation financière.

## Les quartiers en crise, lieux d'intervention prioritaires

Les banlieues cristallisent aujourd'hui de lourds problèmes sociaux, une intégration difficile dans la ville et dans la société. Les différentes politiques agissant sur ces quartiers, si elles ont permis, par endroit, de maintenir des liens sociaux et d'améliorer les conditions de vie des habitants,

n'ont pas pu endiguer ces phénomènes. L'actuel Programme national de rénovation urbaine (PNRU) donne la priorité à une restructuration en profondeur des quartiers et mobilise d'importants moyens d'intervention. Il doit cependant évoluer sur au moins trois aspects :

### Réaffirmer la nécessité d'une intervention liant le social et l'urbain

Si la loi sur la cohésion sociale prend pour objet les problématiques essentielles (réduction inégalités, emploi, discrimination), l'action urbaine est mise en avant parfois au détriment de l'aide sociale, des initiatives locales, de la prévention, de l'emploi... Les crédits affectés aux actions sociales et économiques devraient être à la mesure de l'ambition de qualité urbaine affichée par l'Anru.

### Réévaluer la part de démolitions et de réhabilitations des grands ensembles

La démolition de logements dans les quartiers de grands ensembles ne doit pas être lue comme la réparation d'une quelconque faute, mais, d'abord, comme un levier d'action utilisé avec mesure pour un effet maximal. Celui-ci peut entraîner un processus de transformation interne des quartiers comme dans un rééquilibrage des types d'habitat à l'échelle d'une aire urbaine.

Dans les faits, 80 % des logements seront maintenus. Or les aides allouées à la réhabilitation ne permettent pas d'envisager de véritables chantiers de restructuration lourde, complémentaires ou alternatifs d'une démarche de reconstruction.

### Engager de véritables démarches de participation des habitants

La mobilisation des habitants, au cœur de l'évolution positive des quartiers en difficulté, reste délicate. Elle se confronte à la brièveté des délais de décision, à l'étendue des temps de réalisation, au choix des priorités entre amélioration rapide du quotidien et transformation profonde à long terme. Elle est cependant indispensable et devrait être soutenue. L'association des populations aux décisions, encore récente en France, doit être améliorée dans ses modalités : participation aux conseils de quartier, aux élections municipales...

## Les espaces naturels et agricoles comme patrimoine rare

Les territoires périurbains s'étendent de manière continue, concomitamment à la quête d'un habitat économique ou à celle d'une « ville à la campagne ». Un tiers du territoire agricole français se situe ainsi désormais dans les aires urbaines et diminue fortement d'année en année sous la pression foncière. La diversité biologique et les principaux territoires fertiles se réduisent dans le même temps.

### Définir les sols non urbanisables comme des espaces stratégiques du territoire

L'équilibre des fonctions prôné par le code de l'urbanisme dans les territoires couverts par des SCOT, intègre insuffisamment les objectifs du développement durable. Des principes simples concernant les « espaces ouverts » devraient y être intégrés. Ils établiraient la priorité donnée au renouvellement et à la densification des tissus bâtis sur l'extension urbaine. Ils détermineraient la préservation intangible et durable d'une trame continue d'espaces naturels au sein des territoires urbanisables. Complémentairement, les espaces extérieurs aux SCOT doivent être considérés comme précieux et bénéficier de protections inspirées des principes des lois Littoral et Montagne.

### Taxer plus fortement les espaces urbanisables non construits

L'ouverture de territoires agricoles à l'urbanisation constitue une perspective de plus-value très importante pour les propriétaires fonciers. Elle les incite à un déclassement sans véritable contrepartie pour les collectivités publiques. La diminution souhaitable de ce type de pression foncière passe par l'instauration d'une imposition sur la conservation et la vente des terrains en zone urbanisable.

### Proposer une politique d'incitation à l'agriculture périurbaine

Le maintien d'agriculteurs et de populations rurales est la base de la pérennisation d'une agriculture dans les territoires périurbains. Elle se doit de considérer les contraintes de la cohabitation avec le monde urbain en favorisant l'évolution des cultures et des pratiques (aides financières, expérimentations...)

## Habitat et services diversifiés, fondements de la mixité urbaine

Les processus à l'œuvre dans la ville contemporaine tendent à dissocier habitat et activités. Les politiques d'urbanisme ont eu leur part de responsabilité dans cette situation en privilégiant un zonage exclusif et homogène des fonctions urbaines. Au-delà des indispensables politiques foncières proposées, les politiques d'incitation doivent être utilisées au profit de la préservation de la diversité urbaine.

### Privilégier dans la fiscalité territoriale la localisation, la densité spatiale et la mixité sociale

Une refonte de la fiscalité locale doit être engagée, en particulier autour de la TLE, la TPU, la taxe sur le foncier non bâti. Elle doit encourager les opérations favorisant la proximité des zones d'habitat, d'emplois et de services desservis par des transports en commun. Elle doit également inciter au respect des objectifs de mixité, de densité, de solidarité, de lutte contre l'effet de serre. Des dispositions fiscales similaires devraient profiter au logement des particuliers.

### Soutenir des opérations exemplaires

Les opérations pilotes soutenues par l'État et les collectivités en matière d'urbanisation ou d'habitat, doivent non seulement proposer des réponses aux attentes liées à la qualité de vie mais aussi s'affranchir de certaines normes existantes et proposer des alternatives attractives à l'habitat pavillonnaire.

## Un investissement nécessaire dans la prospective

Au delà des interventions à court et moyen termes, des interrogations concernant les évolutions de fond des sociétés urbaines et leur rôle dans le futur de la planète émergent. Pour anticiper d'éventuels problèmes, liés notamment aux changements climatiques, il est indispensable de soutenir l'effort de prospective autour du développement urbain durable.

### Développer les recherches/actions liées aux évolutions urbaines et les observatoires territoriaux

Les rapides évolutions urbaines justifient d'accélérer certaines démarches de recherche/action notamment dans deux domaines :

- la maîtrise des énergies urbaines (coût du chauffage, de l'eau, de l'éclairage, de la gestion des déchets, des transports...)
- l'intégration des évolutions sociétales (individualisation de la société, fragmentation des parcours, poids des populations âgées...) comme facteurs de réorganisation des systèmes urbains.

Des banques de données et observatoires « géoréférencés » doivent être parallèlement développés dans de nombreux domaines de l'urbanisme. La numérisation des documents d'urbanisme devrait être accélérée, à partir d'un référentiel parcellaire unique et de la mise à disposition gratuite du cadastre numérisé de la Direction Générale des Impôts.

## Les urbanistes ? Incontournables !

La ville est l'espace politique premier du quotidien. Système social, elle doit permettre à chacun de réaliser ses projets, d'échanger et de se rencontrer en toute liberté. Objet technique composite, elle mêle réseaux de toutes sortes, bâtiments et espaces dont elle se doit de garantir l'accès à tous. Elle est aussi notre patrimoine de demain.

La ville réclame l'implication d'un grand nombre d'acteurs politiques, techniques et sociaux car son adaptation constante à l'évolution de nos besoins et de nos modes de vie doit être anticipée et mise en œuvre. Parmi eux, les urbanistes tiennent une place modeste mais décisive. Ce sont eux qui définissent, localisent et agencent les fonctions urbaines. Si la planification, l'aménagement spatial et la composition urbaine sont les aspects les plus connus de leur activité, les urbanistes abordent aussi la ville, l'espace urbain et ses usages à travers d'autres approches complémentaires : analyse, conception, production ou gestion... Ils sont ainsi tout désignés pour assumer de nombreuses fonctions de conseil, d'orientation de programmation et de gestion au sein, ou au service, de structures publiques très variées et sous des statuts très divers.

Aux côtés des élus, les urbanistes contribuent à coordonner la multiplicité des initiatives privées et publiques, influant, directement ou indirectement, sur la formation et le développement des villes.

Hommes et femmes de projet, ils mettent leurs compétences au service de l'organisation et de la concrétisation de l'aménagement urbain. Hommes et femmes de culture, ils contribuent à la connaissance du fait urbain, dans toutes ses dimensions. Quotidiennement l'élaboration et la production des opérations d'aménagement, les confrontent aux populations citadines et à leur vécu.

Les urbanistes français sont rassemblés, depuis 1996, au sein d'une structure représentative unique : le Conseil français des urbanistes (CFDU). Le CFDU est une confédération rassemblant des associations nationales et régionales de professionnels. Il a pour objectifs la promotion de l'urbanisme, la mise en réseau des urbanistes et la représentation de la profession auprès de tous les acteurs concernés, aux niveaux national et européen. En lien avec l'Office professionnel de qualification des urbanistes (OPQU), il milite pour la reconnaissance d'une qualification propre à cette profession.

Pour joindre le CFDU ou s'informer : [www.cfdi.org](http://www.cfdi.org)



## Conseil français des urbanistes

Plus que jamais, la Ville s'affirme comme le creuset de la vie sociale et de l'innovation technique et culturelle. Elle est, dans le même temps, le principal théâtre de la perte de cohésion de nos sociétés et des tensions qu'elle engendre. La tendance de fond en France, comme en Europe, est à la concentration croissante de la population dans des villes à l'étalement toujours plus lointain, complexifiant les liens qui unissent une ou plusieurs villes à un territoire et à une population.

# Un projet pour la France urbaine

POSITIONS ET PROPOSITIONS DU CONSEIL FRANÇAIS DES URBANISTES

Les décideurs et les urbanistes qui les conseillent se doivent de répondre aux évolutions des modes de vie des citoyens. Ils ont aussi à remédier aux incidences de l'urbanisme contemporain : ségrégation sociale et spatiale, zoning excessif des fonctions urbaines, émission croissante de gaz à effet de serre par les transports, consommation immo-dérée d'espaces ruraux sacrifiant paysages naturels et biodiversité, etc.

Nul ne niera les enjeux extraordinaires qui s'attachent à la ville et à l'urbanisme dans une France toujours plus urbaine. Le CFDU les situe et affirme, pour chacun d'eux, ses positions fondamentales et ses propositions prioritaires.

Au travers de 7 enjeux prioritaires le CFDU affirme ses positions