CONSTRUCTIF

NOVEMBRE 2022

Des contributions plurielles aux grands débats de notre temps

Novembre 2022 • nº 63

Quelles qualités de ville ?

FFB
FÉDÉRATION FRANÇAISE DU BÂTIMENT

constructif.fr

CONVAINCUE QUE LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ONT UN VRAI RÔLE À JOUER DANS LES GRANDS DÉBATS DE NOTRE TEMPS, ET PRENANT ACTE DE LA RARETÉ DES PUBLICATIONS DE RÉFLEXION STRATÉGIQUE DANS L'UNIVERS ENTREPRENEURIAL, **LA FÉDÉRATION FRANÇAISE DU BÂTIMENT A PRIS L'INITIATIVE DE PUBLIER LA REVUE *CONSTRUCTIF*.**

DEPUIS 2002, AVEC COMME UNIQUE PARTI PRIS LE PLURALISME DES OPINIONS, *CONSTRUCTIF* OFFRE UNE TRIBUNE OÙ S'EXPRIMENT LIBREMENT LA RICHESSE ET LA DIVERSITÉ DES ANALYSES, DES EXPÉRIENCES ET DES APPROCHES DANS LES CHAMPS ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL.

EN DONNANT LA PAROLE À DES ACTEURS DE TERRAIN AUTANT QU'À DES CHERCHEURS DE DISCIPLINES ET D'HORIZONS MULTIPLES, *CONSTRUCTIF* A L'AMBITION DE CONTRIBUER À FOURNIR DES CLÉS POUR MIEUX IDENTIFIER LES ENJEUX MAIS AUSSI LES MUTATIONS ET LES RUPTURES D'AUJOURD'HUI ET DE DEMAIN.

DIFFUSÉE TROIS FOIS PAR AN AUPRÈS D'UN PUBLIC DE PLUS DE 5 000 DÉCIDEURS, REPRODUITE INTÉGRALEMENT SUR INTERNET. *CONSTRUCTIF* OFFRE AU LECTEUR DES ÉCLAIRAGES TOUJOURS DIVERS POUR L'AIDER À NOURRIR SA RÉFLEXION, PRENDRE DU RECUL ET FAIRE DES CHOIX EN PRISE AVEC LES GRANDS ENJEUX COLLECTIFS.

constructif.fr

Retrouvez tous les numéros de *Constructif* sur son site Internet.
Les contributions y sont en libre accès avec une recherche par numéro, par mot-clé ou par auteur. Chaque auteur fait l'objet d'une fiche avec sa photo et ses principales ou plus récentes publications. Accédez à des contributions étrangères dans leur langue d'origine, mais aussi à des articles développés et à des bibliographies complémentaires. Informez-vous des thèmes des prochains numéros en remplissant un formulaire de contact.

SOMMAIRE
CONSTRUCTIF
nº 63 • Novembre 2022

Introduction

4 Olivier Klein
Ministre délégué chargé de la Ville et du Logement

1 Un monde toujours plus urbain

7 La grande transformation de Paris
Baron Georges-Eugène Haussmann

12 Des définitions de la ville
Jean-Marc Stébé

17 Villes, villes géantes, villes moyennes
Julien Damon

25 Urbaphobie, urbaphilie et urbicide
Thierry Paquot

29 Droit à la ville et droit de la ville
Jean-Bernard Auby

34 L'armature urbaine française : une exception en Europe
Gérard-François Dumont

41 Le rôle croissant des maires
Olivier Renaudie

45 Qualités de la ville, attractivité et marketing urbain
François Cusin

50 Un patrimoine à conserver et à valoriser
Mathieu Lours

2 Des interrogations pour demain

57 Où en est la ville intelligente ?
Antoine Picon

61 A-t-on encore besoin de la prospective urbaine ?
Philippe Gargov

68 La ville survivra-t-elle à la Covid ?
Elsa Charon

73 Quel avenir pour les centres-villes?
Yves Le Breton

80 Le trottoir, entre-deux de l'urbanité ?
Isabelle Baraud-Serfaty

87 Vers une logistique urbaine durable ?
Jean-André Lasserre et Jean-Philippe Élie

92 La ville frugale, une alternative à l'urbanisme écolo-normatif ?
Jean Haëntjens

97 Quelle planification écologique ?
Anne Durand

101 Comment inventer et construire la ville de demain ?
Jean-Luc Porcedo

105 Quelle ville compacte ?
Marc-Olivier Padis

DIRECTION DE LA PUBLICATION
OLIVIER SALLERON

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION
SÉVERIN ABBATUCCI

RÉDACTEUR EN CHEF
JULIEN DAMON

Éditeur : Fédération Française du Bâtiment, 9 rue La Pérouse, 75784 Paris Cedex 16 • Tél. : 01 40 69 52 34 - Fax : 01 40 69 57 88 • Dépôt légal : Novembre 2022 - ISSN : 1950-5051 • N° Siret : 784 668 642 000 19 - Code APE : 911 A • Les contributions publiées dans *Constructif* et figurant sur le site www.constructif.fr n'engagent que leurs auteurs, qui sont libres de leurs propos. Elles ne constituent en aucun cas des prises de position de la profession ou de l'éditeur. Toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, de la présente publication, faite sans autorisation de l'éditeur est illicite (art. L. 122-4 du Code de la propriété intellectuelle) et constitue une contrefaçon.

AVANT-
PROPOS

© Arthur Maia

Villes à vivre

Les urbanistes, les architectes, tous les spécialistes de la sphère urbaine aiment les mots. Aujourd'hui, les villes sont volontiers dites intelligentes et résilientes, agréables et vivables, intenses et compactes, durables et attractives. Tels sont, en tout cas, les souhaits des élus qui annoncent des projets, des experts qui les qualifient de jolis termes et des habitants qui veulent en bénéficier.

Les citadins aspirent légitimement à bien vivre en ville. Celle-ci ne relève ni d'une nature unique ni d'une recette toute faite. Alors que, sur la planète, la dynamique d'urbanisation voit l'humanité se concentrer dans les zones urbaines, les défis du quotidien et ceux de demain s'agglomèrent en ville. Longtemps, les villes ont été dépendantes de leur environnement immédiat. Désormais, l'environnement, dans sa globalité, dépend des qualités de la ville.

Concrètement, avant de former des territoires à visiter ou à valoriser, à aménager ou à ménager, les villes constituent des lieux et des réalités à vivre.

Ce volume de *Constructif* rassemble des signatures d'horizons variés afin de proposer des éclairages autour de thèmes et de problématiques dans lesquels les entreprises de bâtiment jouent un rôle de premier plan.

Olivier Salleron
Président
de la Fédération Française du Bâtiment

INTRODUCTION

L'urbain et l'humain

La ville est, pour beaucoup d'entre nous, une cause qui anime et qui passionne. Parce que la ville, c'est ce bouillonnement, ces échanges, ces rencontres. Ce sont des paysages, des usages et des aspirations. C'est cet art de vivre ensemble.

C'est pourquoi je suis ravi d'introduire ce numéro de *Constructif* consacré à la « qualité de ville ».

Alors même que de plus en plus de nos concitoyens vivent en ville, et que 70 % de la population mondiale vivra dans les villes d'ici à 2050, il est essentiel de s'intéresser à ce qui fait la qualité d'une ville aujourd'hui et demain. Pourquoi vivre en ville ? Quelle qualité de vie urbaine proposer ? Quelles sont les attentes des citadins ? Pourquoi cette forme de désamour ?

Face à ces différents questionnements, je porte deux convictions fortes qui, selon moi, doivent irriguer nos réflexions sur la qualité de ville.

Être les acteurs d'une ville qui change la vie.

Il faut mener d'indispensables opérations de renouvellement urbain, car l'égalité républicaine commence par l'état de sa rue, de son immeuble, de l'école de ses enfants. Cela commence par le droit au beau. Il faut une ville dans laquelle chacune et chacun trouve la possibilité de se loger en fonction de ses besoins et de son parcours de vie. Il est de plus en plus cher de se loger dans notre pays, particulièrement dans nos métropoles, sur le littoral et les zones tendues. Aussi, je veux être le ministre du parcours résidentiel. De l'hébergement d'urgence à la pension de famille, de l'accès au logement social, du logement des jeunes, du locatif privé à l'accession à la propriété. Pour cela, il faut construire plus de logements de tout type là où sont les besoins. Et la première des choses sera de reconstruire collectivement un discours positif sur l'acte de construire.

Ensuite, nous devons agir pour une ville plus inclusive et solidaire. Nous poursuivrons notre action afin de changer le visage et la vie de nos quartiers prioritaires. En tant que ministre de la Ville et du Logement, je veux que la politique de la ville coure sur ses deux jambes : l'urbain et l'humain. Les actions de renouvellement urbain doivent se poursuivre, mais il nous faudra également être au rendez-vous des urgences : l'emploi des jeunes, l'accès à la santé pour tous et partout, le soutien aux associations et, surtout, l'école de la réussite. Car tout le monde doit avoir le droit de vivre dans un quartier qui donne les mêmes chances de réussir et de s'épanouir.

Être les acteurs d'une ville durable.

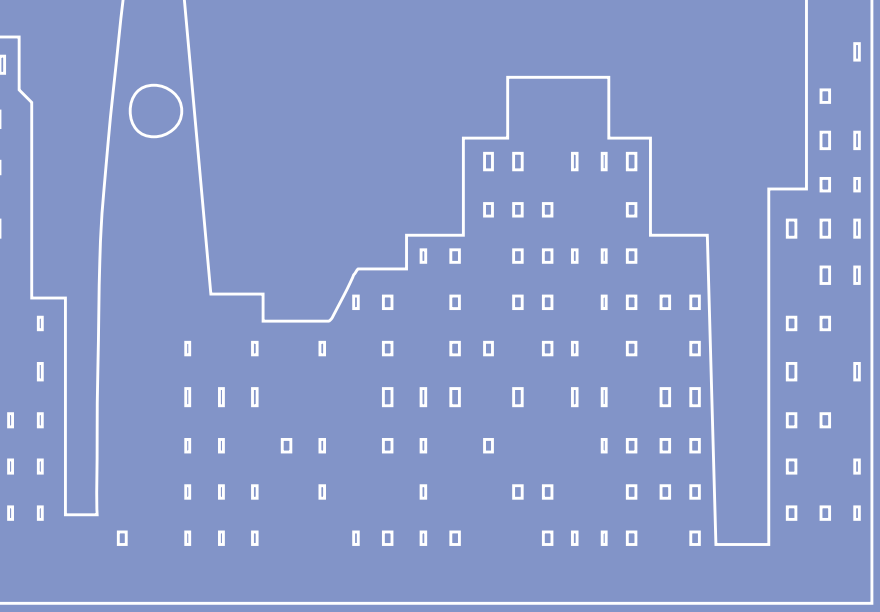
Une ville qui sera plus sobre grâce à la rénovation énergétique de nos bâtiments. MaPrimeRénov'est un véritable succès, qu'il nous faut renforcer. Nous allons accélérer afin de rénover plus massivement grâce à la création d'un véritable service public de la rénovation : France Rénov'. Nous croyons profondément dans ce dispositif de guichet unique, mais nous voulons l'améliorer et l'humaniser grâce au recrutement d'« accompagnateurs ». Ils viendront, en plus des indications données par un diagnostic ou un audit énergétique, épauler ceux qui réalisent des travaux pour qu'ils aient la meilleure connaissance possible des travaux à réaliser et de leurs effets sur un bien. Sur la rénovation, nous nous sommes dotés d'un calendrier volontariste, qui porte une ambition et des jalons jusqu'en 2032. Ce calendrier sera tenu. Car rénover nos bâtiments, c'est évidemment bon pour la planète, mais ce sont aussi des économies pour les Français.

Enfin, nous nous devons d'adapter nos villes au changement climatique. L'été 2022 nous a démontré que l'exceptionnel va devenir la norme. En parallèle de la réduction de nos émissions de carbone, nous devons adapter nos villes au changement climatique. Il en va de la qualité de nos villes dans les prochaines années. Pour cela, nous serons aux côtés des maires et des habitants afin de les accompagner dans cette transformation. C'est notamment le sens du fonds de renaturation annoncé par la Première ministre, Élisabeth Borne, afin de végétaliser et de rafraîchir nos villes face aux pics de chaleur.

Améliorer la vie, accompagner et responsabiliser : c'est cela l'écologie que nous portons autour du président de la République et de la Première ministre.

C'est collectivement que nous parviendrons à améliorer la qualité de nos villes, et je me réjouis que ce nouveau numéro de *Constructif* confronte les visions et aborde de nouvelles pistes.

Olivier Klein
Ministre délégué chargé de la Ville et du Logement



Un monde toujours plus urbain

7 **La grande transformation de Paris**
• Baron Georges-Eugène Haussmann

12 **Des définitions de la ville**
• Jean-Marc Stébé

17 **Villes, villes géantes, villes moyennes**
• Julien Damon

25 **Urbaphobie, urbaphilie et urbicide**
• Thierry Paquot

29 **Droit à la ville et droit de la ville**
• Jean-Bernard Auby

34 **L'armature urbaine française : une exception en Europe**
• Gérard-François Dumont

41 **Le rôle croissant des maires**
• Olivier Renaudie

45 **Qualités de la ville, attractivité et marketing urbain**
• François Cusin

50 **Un patrimoine à conserver et à valoriser**
• Mathieu Lours

La grande transformation de Paris

Baron Georges-Eugène Haussmann

Les trois tomes des Mémoires du Baron Haussmann, parus entre 1890 et 1893, comptent plus d'un millier de pages fouillées. Quelques extraits recomposés introduisent aux dimensions colossales du chantier conduit pendant dix-sept ans par l'emblématique préfet de la Seine. Rappelant la nécessité d'agir pour en finir avec l'insalubrité d'un Paris d'autrefois, il répond à certains griefs de ses détracteurs.

De ma longue existence, la seule période qui me paraisse pouvoir exciter l'intérêt, la curiosité du public, est celle où je remplis, comme préfet de la Seine, les fonctions de maire central de Paris, et pendant laquelle fut acquise, sans avoir été cherchée le moins du monde, la notoriété, presque universelle, attachée maintenant à mon nom.

Tout ce qui se rapporte à mon édilité parisienne peut avoir, je le comprends, un attrait rétrospectif.

(…)

Une chronique, écrite au courant de la plume, le soir même de chaque fait notable, au milieu d'événements politiques et de circonstances diverses la marquant de leur empreinte, serait assurément une histoire bien plus « vécue » de cette grande et difficile œuvre : la transformation de Paris, dont je fus l'instrument dévoué, de 1853 à 1870, et reste l'éditeur responsable, dans un pays où l'on personnifie toutes choses. Mais la postérité, s'il m'est permis d'employer un tel mot, a commencé pour cette entreprise sans exemple.

Placé à Paris, en dehors de la politique active, par mes fonctions mêmes, auxquelles j'affectai de donner un caractère de plus en plus municipal ; étranger, par nature, et aussi par prudence, à toute coterie ; absorbé, du reste, par la mission considérable que j'avais reçue et dont je tenais à m'acquitter de mon mieux, je ne cherchais à rien voir ou savoir de ce qui ne me regardait pas. J'allais droit mon chemin, sans m'en laisser volontiers divertir. Ce n'était pas toujours facile ; mais c'était une règle de conduite très simple, et je la fis mienne.

(…)

Bien des fois, elle dérouta mes adversaires. Car, d'habitude, ces gens habiles, peu coutumiers de la ligne droite, ne m'attendaient pas sur ce chemin.

Après l'Exposition de 1867, l'admiration des étrangers pour les grands travaux de Paris avait produit un certain revirement d'opinion chez nos adversaires. L'Empereur m'en félicitait et je lui dis : « Voilà pourquoi, sans doute, ma cote personnelle a beaucoup monté. – Qu'entendez-vous par là ? – J'entends, Sire, qu'aujourd'hui, l'on ne tenterait plus, comme jadis, de me séduire par des misérables sommes de 400 000 francs ou de 600 000 francs. Il s'agirait de millions, ces jours-ci ! »

Le Plan de Paris

La logique me commandait de placer en première ligne le service du Plan de Paris. Avant de m'occuper du percement des voies publiques nouvelles dont le réseau constitue la plus curieuse partie de la transformation de notre grande cité, ne dois-je pas, en effet, parler de l'étude initiale de cette œuvre de longue haleine, et des instruments dont je me suis servi pour dresser le projet dans son ensemble et dans ses détails ; pour déterminer sur place le tracé de chaque avenue, boulevard ou rue à ouvrir ; et pour en surveiller la fidèle exécution ?

Ce service n'existait encore qu'à l'état d'embryon lors de mon entrée à l'Hôtel de Ville, en 1853. Il s'est développé dans des proportions considérables, parallèlement à l'œuvre même dont il fut le principal organe. L'extension des limites de Paris, en 1859, vint plus que doubler son champ d'activité. J'y

réunis, graduellement d'ailleurs, tout ce qui se rapportait à la « voirie » parisienne – c'est ainsi qu'on désigne le service de police de la voie publique, dont il n'était précédemment qu'une sorte d'accessoire. Il se personnifia peu à peu, de même que le service des eaux et égouts, et celui des promenades et plantations, que je créai de toutes pièces.

Dans la nouvelle organisation de la préfecture de la Seine, j'ai réparti les attributions entre les trois bureaux du nouveau service.

Le premier eut le Plan : l'étude des alignements et percements ; le lotissement des terrains à revendre en bordure des voies publiques, anciennes et nouvelles ; le second, les permissions de voirie de toute nature ; la répression des contraventions en tout genre ; la dénomination des voies publiques et le numérotage des maisons ; les bâtiments en péril ; les carrières ; le troisième, les logements insalubres, les fosses d'aisances.

Pour donner une existence réelle à ce Plan, je n'attendis pas l'organisation définitive du service, tel que je l'avais conçu dès le principe, embrassant tout à la fois la topographie et la voirie parisiennes, avec le double personnel des géomètres et des architectes-voyers de la Ville. Il n'en avait encore aucune, dans son ensemble, et se composait uniquement d'une collection de plans partiels d'alignement des diverses voies publiques, sans lien, sans concordance entre eux.

À cet effet, je fis dresser un projet de triangulation du sol parisien, compris dans l'enceinte du mur d'octroi, qui formait alors l'extrême limite de la ville. C'est après l'annexion à Paris de la zone suburbaine que ce travail fut étendu jusqu'à l'enceinte des fortifications. Le conseil municipal, saisi de la question, reconnut la nécessité de l'opération préalable, très coûteuse, proposée en vue de l'exécution du Plan d'ensemble de Paris, dont personne assurément ne pouvait contester l'utilité, l'urgence même, et m'ouvrit les crédits dont j'avais besoin.

(…)

Après l'achèvement et la vérification minutieuse de toutes les parties de cette opération capitale, on leva le plan détaillé des espaces, bâtis ou non, circonscrits par les côtés de chaque triangle, c'est-à-dire des maisons, terrains et voies publiques que son périmètre embrassait, et l'on eut, par la coïncidence de celles-ci, d'un triangle à l'autre, la démonstration de la justesse du premier travail.

Premières opérations de voirie

Il faut remonter jusqu'en 1849. J'étais préfet du Var, au cours des difficultés de ma mission dans ce département, lorsque à la date du 4 octobre fut promulguée la loi qui ratifia le traité conclu entre l'État et la Ville, au sujet des opérations complexes que, plus tard, sous le titre de « Prolongement de la rue de Rivoli », je groupai dans le premier réseau des voies nouvelles de Paris transformé.

Ces opérations embrassaient :
1° Le dégagement complet et le nivellement de l'espace isolant le palais des Tuileries de celui du Louvre, accomplis sous mon administration seulement ;
2° L'ouverture, sur une largeur de 22 mètres, de la section de la rue de Rivoli comprise entre le passage Delorme et la rue de la Bibliothèque, en vue de la construction de l'aile droite du Louvre.

Quand on reconnut la nécessité d'étendre considérablement les expropriations prévues au décret primitif pour déniveler les abords de la tour Saint-Jacques, un décret les autorisa, puis promit à la Ville deux subventions : la première, d'un million, applicable aux dépenses de ces expropriations complémentaires ; l'autre, de 500 000 francs, affectée à la reconstruction du pont Notre-Dame.

Un décret du 18 février 1853 déclara d'utilité publique l'élargissement de la place de l'Hôtel-de-Ville, nommée jusqu'alors place de Grève.

J'eus la charge de ces opérations complémentaires, dont les premières étaient, je l'ai dit, fort ardues.

Pour compléter la dernière, je soumis au conseil municipal le projet d'une série de nouvelles dispositions en vue de donner un caractère monumental aux accès de l'Hôtel de Ville, notamment, de l'ouverture dans l'axe de son pavillon central d'une avenue, plantée de deux rangs d'arbres, montant à la place du Châtelet transformée.

Décrété le 29 juin 1854, mon projet se trouvait en pleine exécution lors de l'Exposition universelle de 1855 et du voyage que la reine d'Angleterre, Victoria, fit en France. Au cours de sa visite à l'Hôtel de Ville, Sa Gracieuse Majesté daigna permettre que, pour perpétuer ce souvenir, on donnât son nom à la nouvelle avenue, à peine achevée.

(…)

Le dégagement du périmètre des halles centrales, qui se liait intimement à l'exécution du prolongement de la rue de Rivoli, n'avait motivé, dans le principe, que la démolition de 147 maisons. L'expropriation en était revenue, toutes déductions faites, à 14 688 051 francs. Mais l'abandon absolu du projet primitif de construction et l'adoption d'un tout autre projet, moins coûteux de plusieurs millions, exigea le développement, dans des proportions considérables, du périmètre jugé suffisant tout d'abord.
Je dus, pour le compléter, faire disparaître 180 maisons de plus, dont l'expropriation doubla la dépense nette déjà consommée.

La Ville fut moins maltraitée dans le règlement des dépenses de la partie du prolongement de la rue de Rivoli, comprise entre le passage Delorme et la place du Louvre, à cause de l'obligation imposée aux constructeurs de nouvelles maisons bordant ces deux sections de continuer l'architecture symétrique et les galeries de la rue primitive, datant du règne de Napoléon Ier.

De la nécessité du Plan

La génération présente ne se doute même pas de ce qu'était cette portion de Paris, avant sa transformation complète.

Devant l'Hôtel de Ville, dans l'intervalle qui séparait l'ancienne place du Châtelet de l'espace irrégulier qualifié de place de Grève, l'œil était affligé par d'horribles cloaques, nommés rue de la Tannerie, de la Vieille-Tannerie, de la vieille place aux Veaux, des Teinturiers, etc., etc. Cette dernière était si peu large, que la façade vermoulue de l'une des maisons, en pans de bois hourdés de plâtre, qui la bordaient, essaya vainement de s'abattre : elle ne put que s'appuyer sur celle de la maison opposée.

Et quelle population habitait là !

Non ! Ceux qui n'ont pas, ainsi que moi, parcouru le vieux Paris de cette époque en tous sens ne peuvent s'en faire une idée juste, malgré ce qu'il en reste forcément ; car je n'ai rien négligé pour l'améliorer, alors, et, si lents que soient leurs effets, les obligations de la loi d'alignement et celles des bâtiments, d'un côté ; les exigences d'un public devenant de plus en plus difficile, de l'autre, n'ont pu manquer, depuis trente ans passés, d'y produire d'heureux changements.

Néanmoins il est de mode, chez quelques archéologues, se posant comme des mieux informés, d'admirer de confiance ce vieux Paris, qu'ils n'ont certainement connu que dans les livres spéciaux, dans les anciens recueils de dessins et gravures, et de gémir sur la façon cavalière dont l'a « fourragé » le baron Haussmann, qu'ils tiennent, comme ses œuvres, dans un dédain profond !

Que les étroites et tortueuses rues du centre surtout fussent presque impénétrables à la circulation, sales, puantes, malsaines, ils n'en ont aucun souci.

Que nos percements, nos « prétendus embellissements » aient doté vieux et nouveaux quartiers d'espace, d'air, de lumière, de verdure et de fleurs, en un mot, de qui dispense la salubrité, tout en réjouissant les yeux, la belle affaire ! Dans tous les cas, ce n'est pas la leur.

Mais, bonnes gens, qui, du fond de vos bibliothèques, semblez n'avoir rien vu, citez, du moins, un ancien monument, digne d'intérêt, un édifice précieux pour l'art, curieux par ses souvenirs, que mon administration ait détruit, ou dont elle ne se soit occupée, sinon pour le dégager et le mettre en aussi grande valeur, en aussi belle perspective que possible !

Et l'achat de l'hôtel de Carnavalet, que je fis faire, afin d'en assurer la conservation et d'y créer, de toutes pièces, un musée historique parisien, l'avez-vous donc oublié ?

(...)

Un plan impérial

Les opérations de voirie complémentaires du premier prolongement de la rue de Rivoli et du dégagement des abords des halles centrales, qui m'incombèrent dès le début de mon administration, nécessitèrent des travaux très difficiles et très délicats, et des dépenses non moins considérables qu'imprévues. Elles vinrent compliquer singulièrement l'étude laborieuse à laquelle je me devais avant tout : celle des percements de voies nouvelles tracées par l'Empereur même, sur un de ces plans de Paris d'une exactitude approximative, que j'avais pour mission de réaliser, comme le principal article de la transformation de sa capitale.

Il fallait bien me pénétrer, en effet, de la pensée inspiratrice du Souverain dans la conception du premier réseau des voies nouvelles à ouvrir, d'après son plan d'ensemble ; reconnaître les modifications de direction exigées pour quelques-unes par le relief mieux connu du sol de la ville, ou par quelque autre raison particulière ; signaler certaines lacunes importantes à combler, et prévoir tout ce que le raccordement de ces diverses voies avec les anciennes pouvait entraîner de travaux, souvent ingrats et toujours dispendieux.

Et sans parler d'autres grands services à créer ou réorganiser, comme celui de la voirie, comme celui de recherches d'eaux de source à dériver sur Paris, n'avais-je pas à rallier aux plans impériaux un conseil municipal jusque-là rebelle à leurs séductions, et finalement à m'assurer des ressources nécessaires pour faire face à toutes les dépenses de l'œuvre immense dont je venais de recevoir et d'assumer la responsabilité ?

(…)

Il était réservé à notre génération de voir se réaliser cette entreprise immense, qui a usé tant d'hommes, a exigé tant d'années et absorbé tant de millions.

La transformation de Paris est une œuvre multiple, embrassant plusieurs grandes divisions, qui se réunissent pour former un ensemble, un tout complet et harmonieux !

Paris n'est pas le domaine exclusif des Parisiens

Si Paris est une grande ville, centre d'une activité commerciale et industrielle qui lui est propre, comme aussi de productions spéciales, de consommations prodigieuses et d'échanges incessants, c'est surtout la capitale d'un puissant empire, le séjour d'un glorieux souverain, le siège de tous les corps par lesquels s'exerce le pouvoir public en France, le foyer universel des lettres, des sciences et des arts.

Tout vient aboutir à Paris : grandes routes, chemins de fer, télégraphes. Tout en part : lois, décrets, décisions, ordres, agents. Les énergiques moyens de centralisation organisés à Paris de siècle en siècle, par les divers gouvernements, en ont fait l'âme de la France – « sa tête et son cœur », ainsi que l'a dit l'Empereur, dans un de ses magnifiques discours. Paris est la centralisation même.

L'ordre de cette cité-reine est une des premières conditions de la sécurité générale. Sa splendeur rejaillit sur tout le pays. Le bien-être de sa population importe à presque toutes les familles de France et n'est point indifférent à la paix publique. La facilité de ses accès est une nécessité pour toutes les productions des départements, qui affluent sur ce grand marché.

La commodité des points où se concentrent les approvisionnements, où s'opèrent les transactions diverses, l'installation convenable de tous ses établissements d'instruction, le style même de ses monuments publics ; tout excite l'attention, contrarie ou satisfait des vœux ou des intérêts dans la France entière.

Des définitions de la ville

Jean-Marc Stébé

Sociologue, professeur à l'université de Lorraine.

La ville ne se définit pas de manière univoque. Plusieurs approches sont possibles : juridiques, géographiques, économiques, elles se complètent. À travers le monde, différents seuils nationaux établissent un niveau minimal de population qui fait ville. S'ajoutent encore des dimensions liées à la densité, aux activités, aux constructions ainsi qu'aux réalités des habitants eux-mêmes.

Phénomène universel, les villes ont émergé indépendamment en plusieurs lieux de la planète au cours de la révolution néolithique, pour largement se diffuser, croître et se transformer par la suite. Les cités-États de l'Antiquité, les villes fortifiées du Moyen Âge, les cités-États italiennes de la Renaissance, les villes industrielles du XIXe siècle, ou encore les métropoles mondiales de ce début de XXIe siècle, dans leur grande diversité de formes, de fonctions, de développements, répondent toutes au même nom de ville. Que sont donc ces villes qui attirent les hommes, les fascinent mais les stressent aussi, leur offrant le progrès mais également les nuisances, villes qui centralisent aujourd'hui la majorité de la population mondiale ainsi que l'essentiel de la production économique et de la création culturelle ? Au-delà du constat de l'urbanisation des sociétés humaines et en raison même de son importance et de son hétérogénéité, se fait ressentir un besoin impérieux de réflexion pour appréhender ce que recouvre la ville sur les plans philosophique, statistique et sociologique.

La ville en tant que construit humain

Originellement, le mot ville n'est guère éloigné de l'univers champêtre. En effet, le latin *villa* renvoie à la maison rurale pour ensuite désigner la maison de campagne. C'est dans le monde gallo-romain qu'il faut regarder pour découvrir la dimension collective du terme ville, monde dans lequel il désigne plus particulièrement « un ensemble de fermes regroupées »[1]. Force est donc de constater que la ville et la campagne sont moins antinomiques que cela n'y paraît à première vue. L'une et l'autre résultent à la fois de la culture au sens de cultiver la terre, aménager la nature, pour la rendre propre à l'habitation humaine – le sillon creusé dans la terre par Romulus délimite l'enceinte de Rome –, et de la culture au sens de cultiver les esprits, les corps et le vivre-ensemble – la *polis* dans la Grèce antique est l'espace propre à l'exercice de la politique en tant qu'art de régler par la parole, et non par la violence, les difficultés de vivre collectivement. La ville synthétise l'*urbs* (ensemble de maisons et d'édifices) et la *civitas* (ensemble de citoyens). Ces deux versants originels de la ville en viennent, au cours du temps, à symboliser et à incarner la civilisation : les notions d'urbanité et de civilité correspondant respectivement à la politesse et à la courtoisie.

Plus fondamentalement, le geste de Romulus marque une rupture entre l'homme des villes et l'homme des champs, entre la création de Dieu (la nature) et la création de l'homme (la ville circonscrite). De ce point de vue, la ville est un monde artificiel fournissant à la communauté humaine un cadre matériel protecteur s'affranchissant des contraintes naturelles et adapté à ses activités politiques, culturelles et économiques. La ville, en tant qu'artefact, suppose que l'homme a la capacité d'imposer ses lois et ses rythmes à la nature, d'humaniser son environnement et de canaliser l'incertitude ontologique du monde (cycles de la nature, maladies, violence, etc.).

Cadre délimité par des frontières spatiales et sociales, la ville est un espace offrant plus de liberté et d'émancipation en raison des normes sociales, des règles de vie et des valeurs culturelles qui y sont nées et qui, tout en étant en perpétuel changement, parviennent à réguler la vie entre les hommes. La ville, c'est avant tout un espace d'interactions, d'échanges, de confrontations et de rencontres collectives. Même si elle a très souvent

1. Alain Cambier, *Qu'est-ce qu'une ville ?*, Paris, Vrin, 2005.

été pensée comme un espace de vie harmonieux (construction de cités idéales : *Utopie*, de Thomas More, en 1516, *Cité du soleil*, de Tommaso Campanella en 1604), il n'en reste pas moins que la ville est aussi vécue comme un lieu où s'exprime la part sombre de l'homme.

Définir la ville, une diversité d'approches

Des critères multiples et variés

Même s'il existe depuis quelques années, de la part des institutions internationales[2], une volonté d'appréhender de manière uniforme les villes à travers l'Europe, et plus largement dans le monde, nous nous heurtons encore aujourd'hui à une multitude de définitions de la ville. Cela s'explique par des considérations géographiques, historiques, économiques, culturelles et administratives. « L'approche statistique du fait urbain, écrivent Denise Pumain, Thérèse Saint-Julien et Jean-Pierre Le Gléau, s'appuie nécessairement sur des représentations de ce qu'est une ville – que cette notion soit définie d'après des savoirs populaires, juridiques ou académiques – et sur des mesures de l'objet urbain ainsi défini[3]. » Les villes sont cependant, comme le notent les trois chercheurs, des objets trop étendus et trop hétérogènes pour qu'une seule et unique définition puisse en rendre compte. Selon que l'on porte un intérêt au cadre bâti, à l'architecture, à l'habitat, au statut politique ou encore aux modes de vie et aux mobilités des habitants, les définitions seront différentes.

Les définitions les plus communément acceptées font appel, sans aucun doute, à des critères pertinents mais bien souvent imparfaits pour véritablement appréhender l'objet ville. Ainsi, certains pays définissent la ville par le niveau de la population concentrée au sein d'une agglomération ; mais ce critère s'affronte au double problème du cadre spatial dans lequel on calcule un nombre d'habitants et du seuil de population à prendre en compte pour définir une ville. On nomme parfois « ville » une agglomération de taille relativement faible, alors qu'une taille plus conséquente peut dans un autre cas n'être qu'un village.

D'autres pays privilégient le critère de densité, mais un problème comparable se pose. Ainsi, la densité de certains espaces que l'on s'accorde à nommer ville peut être inférieure à celle de villages très contractés et circonscrits. En outre, le niveau de la densité moyenne est étroitement lié à la base spatiale de calcul. Il est assez courant de voir émerger d'importantes densités locales au sein d'un ensemble spatial urbain de faible densité moyenne. La densité de Paris, par exemple, varie aujourd'hui de plus de 39 560 habitants par kilomètre carré au sein du XIe arrondissement à moins de 8 530 habitants par kilomètre carré dans le XIIe arrondissement.

Certains pays privilégient la fonction économique et considèrent comme urbains tous les établissements humains qui ne remplissent pas principalement des fonctions de production agricole. Dans la même veine économique, d'autres adjoignent aux villes tous les habitants qui y passent une partie de leur journée d'activité, tous ceux dont l'essentiel des relations de travail se réalise en ville, même si leur résidence se trouve ailleurs. La dimension productive de la ville est certes centrale, mais on ne fait pas une ville avec des firmes et des personnes qui y travaillent. La ville existe au moins autant par ses dimensions sociale, culturelle et politique que par ses aspects symbolique et imaginaire.

Pour d'autres pays, le critère de la continuité du bâti est convoqué, mais là encore ce critère souffre d'imperfections : la continuité est rarement parfaite, et l'on recourt à un critère arbitraire, comme celui d'une distance maximale entre deux constructions.

Comme nous le notions dans notre article sur l'INSEE et ses zonages du numéro 60 de *Constructif*, « à partir du moment où les villes s'étalent, où la France se périurbanise et où les individus se déplacent de plus en plus loin grâce à la voiture individuelle, les univers urbains et ruraux finissent par se croiser, se mélanger, s'entremêler… jusqu'à constituer des espaces d'interpénétration de la ville et de la campagne qu'il est sans aucun doute compliqué de bien identifier et de caractériser statistiquement[4] ».

Définir la ville à l'échelle internationale, une gageure

Le seuil à partir duquel on parle de ville fluctue selon les époques et les pays. Ces derniers, à partir de leurs propres instituts de statistiques – il en existe près de 200 à travers le monde –, proposent des critères spécifiques pour définir ce qu'est une ville. Ainsi, d'un pays à l'autre, les critères choisis pour décider à partir de quel seuil de population agglomérée nous sommes en présence ou non d'une ville varient. En Islande, il y a ville dès lors que la population densifiée dépasse 300 habitants, au Danemark, 200, aux États-Unis, 2 500, en Algérie, en Inde et au Chili, 5 000, en Suisse et en Espagne, 10 000, en Égypte, 11 000, au Japon, 50 000.

Les Nations unies proposent un seuil de population agglomérée pour définir une ville afin de pouvoir réaliser des comparaisons d'un pays à un autre. Ce seuil est de 20 000 habitants.

Il faut noter que dans certains pays la ville n'est pas définie à partir de critères quantitatifs. C'est notam-

2. Entre autres, Eurostat et ONU-Habitat. Eurostat est une direction générale de la Commission européenne chargée de produire les statistiques officielles de l'Union européenne. ONU-Habitat est le programme des Nations unies pour les établissements humains.
3. Denise Pumain, Thérèse Saint-Julien et Jean-Pierre Le Gléau., « Ville d'Europe : à chaque pays sa définition », *Économie et statistique*, nº 294-295, 1996, pp. 9-23.
4. Jean-Marc Stébé, « L'INSEE et ses zonages : au-delà de l'opposition urbain-rural », *Constructif*, nº 60, 2021, pp. 22-26.

ment le cas en Belgique, où un espace identifié à une « ville » renvoie à un titre honorifique et officiel attribué par un arrêté royal ou par la loi aux communes possédant une importance historique. On comptabilise aujourd'hui en Belgique 137 communes qui disposent de ce statut. Au Royaume-Uni, il s'agit également d'un statut officiel pour les municipalités. Le statut de cité (*city*) – qui ne confère pas de privilèges particuliers, hormis le droit d'être officiellement appelé « *city* » – est en effet attribué à une ville par le monarque. Les cités sont traditionnellement des villes possédant une cathédrale anglicane et placées à la tête d'un diocèse. Dans une veine similaire, certains pays s'appuient, pour qualifier leurs villes, sur des traditions et des usages historiques.

Enfin, à l'instar de l'Inde, de nombreux pays adoptent plusieurs critères pour définir une ville. Ainsi, l'administration indienne mobilise trois critères pour définir les villes dites « censitaires » (*census towns*) : leur population doit être au minimum de 5 000 habitants ; elles doivent avoir une densité minimale d'au moins 400 habitants par kilomètre carré et leur population active masculine engagée dans une activité agricole doit être inférieure à 25 % de la population active totale.

La définition de la ville en France

En France, une ville correspond à ce que l'INSEE dénomme une *unité urbaine*. Celle-ci est identifiée à partir de deux critères : 1° la continuité du bâti, et 2° le nombre d'habitants. Ainsi, une unité urbaine est définie comme une commune ou un ensemble de communes qui présente une zone de bâti continu – il ne doit pas exister de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions – comptant au moins 2 000 habitants. Une unité urbaine peut s'agglomérer soit sur une seule commune, on parlera alors de « ville isolée », soit sur plusieurs communes, dans ce cas on l'appellera « agglomération multicommunale ».

Le calcul de l'espace entre deux constructions est établi à partir de l'analyse des bases de données sur le bâti de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Il tient notamment compte des interruptions du tissu urbain telles que les cours d'eau en l'absence de ponts, les gravières, les dénivelés conséquents. En outre, les unités urbaines sont redéfinies périodiquement. L'actuel zonage a été établi en 2020 à partir du recensement de la population de 2017 et en fonction de la géographie administrative du territoire dressée au 1er janvier 2020. Ainsi au 1er janvier 2020, 2 467 unités urbaines se distribuent sur l'ensemble du territoire français, dont 1 948 comptent moins de 10 000 habitants, 62, plus de 100 000 habitants, et 36, plus de 200 000 habitants ; 5 unités urbaines comptent plus de 1 million d'habitants, parmi lesquelles l'agglomération parisienne, avec ses presque 11 millions d'habitants.

RÉPARTITION DE LA POPULATION FRANÇAISE EN 2017 SELON LA TAILLE DE L'UNITÉ URBAINE

	Population	Part (%)	Nbre d'unités urbaines	Nbre de communes
Agglomération de Paris	10 785 092	16,1	1	411
100 000 à 1 999 999	20 643 171	30,9	61	1 658
10 000 à 99 999	12 779 366	19,3	458	2 252
5 000 à 9 999	4 225 139	6,3	612	1 268
2 000 à 4 999	4 428 918	6,6	1 335	1 991
Hors unités urbaines	13 919 171	20,8	–	27 388
Ensemble	66 780 857	100	2 467	34 968

Sources : INSEE.
Tableau réalisé à partir des chiffres du recensement de 2017, composition communale des unités urbaines 2020.
L'INSEE estime la population française au 1er janvier 2022 à 67,8 millions, soit 1 million de plus qu'en 2017.

Définir sociologiquement la ville

S'employant à rendre visibles les différentes figures de la ville, les sociologues Yves Grafmeyer et Jean-Yves Authier[5] proposent une définition dont l'un des intérêts, et non des moindres, est de suggérer toute la complexité de l'objet. « La ville, écrivent-ils, est à la fois territoire et population, cadre matériel et unité de vie collective, configuration d'objets physiques et nœud de relations entre sujets sociaux. » La ville renvoie donc à deux ordres de réalité : d'un côté, une ville *statique*, sinon figée, du moins circonscrite pour un temps dans des cadres *matériels* ; de l'autre, une ville *dynamique*, composée de citadins et de groupes en *relation*.

La distinction opérée par Henri Lefebvre[6] entre *habitat* et *habiter* exprime bien cette tension entre, d'une part, une ville cristallisée dans une certaine morphologie de l'habitat et, d'autre part, une ville en mouvement où s'expriment de multiples manières d'habiter et de s'approprier un lieu. Plus largement, la ville apparaît comme une médiation entre un ordre lointain, renvoyant aux institutions (État, Église), aux codes juridiques et aux principes moraux, et un ordre proche, correspondant aux relations directes et à l'immédiateté de la vie quotidienne.

Si l'objectif de cette définition est d'interroger à juste titre les relations entre l'institué et l'informel, entre le conçu et le vécu, il reste qu'elle ne parvient pas à dépasser, *in fine,* le dualisme entre espace et société. Dans ce sens, Raymond Ledrut a insisté sur l'inévitable remise en cause de la tension entre formes concrètes et structures abstraites, entre « la ville conçue et traitée comme réalité spatiale et la ville saisie comme entité sociale et politique », les rapports sociaux et la vie quotidienne se déroulant nécessairement dans un cadre spatial.

Les sociologues se rejoignent sur le fait que la ville échappe en partie à ceux qui ont le pouvoir – les urbanistes et les aménageurs, entre autres – de l'instituer à partir d'une certaine organisation de l'espace. En effet, la ville est aussi modelée et appropriée par les habitants. Elle est une œuvre qui ne reflète pas dans la transparence l'ordre des concepteurs et autres décideurs.

D'une façon générale, la ville est un point d'articulation privilégié entre un espace densifié, différencié et limité dans son étendue, et une population agrégée, hétéroclite, spécialisée. Elle est un lieu de confrontation entre de multiples acteurs de la vie sociale et une matérialité donnée, instituée, formalisée. ●

5. Yves Grafmeyer et Jean-Yves Authier, *Sociologie urbaine,* Paris, Armand Colin, 2015.
6. Henri Lefebvre, *Le droit à la ville, Paris,* Anthropos, 1968.

Villes, villes géantes, villes moyennes

Julien Damon

Rédacteur en chef de *Constructif*.

La ville n'existe pas. Il existe des villes, avec des définitions et des tailles de population très variées. Alors que l'urbanisation progresse à l'échelle globale, l'attention se concentre sur les métropoles les plus grandes. En France, les préoccupations à l'égard des villes moyennes sont élevées.

Les humains sont majoritairement urbains. La dynamique d'urbanisation, bien différente dans les pays en développement et dans les pays riches, accompagne des mutations et des interrogations majeures. Celles-ci se présentent sous des formes extrêmes dans les villes géantes. Elles affectent aussi les villes moyennes. Mais de quoi parle-t-on ? Quels sont les seuils permettant de distinguer les situations ? Quelles sont les perspectives ?

La dynamique planétaire d'urbanisation

L'ONU le claironne depuis 2008, et tout le monde reprend en chœur. La moitié de la population mondiale vit en ville. En 2050, les urbains représenteront 70 % des habitants de la planète. Les chiffres précis se discutent. Les dynamiques sont claires.

Sur le plan des discussions statistiques, le premier élément porte sur la définition d'une ville. En Norvège, les habitants sont comptés comme urbains dans des localités à partir de 200 habitants. Ce seuil est de 2 500 au Mexique, de 5 000 au Sénégal et de 50 000 au Japon. Les statistiques internationales reposent sur l'addition d'estimations issues de ces définitions variées.

Au-delà des disputes érudites, il apparaît que l'urbanisation des pays développés a déjà atteint des seuils très élevés, qui ne vont pas augmenter partout. À l'inverse, l'urbanisation de nombre de pays en développement devrait se poursuivre de façon soutenue.

L'urbanisation se poursuit massivement en Afrique et en Asie, régions les plus peuplées du monde. Ce n'est plus la vitesse de la croissance urbaine qui est en soi remarquable, mais l'ampleur du phénomène, sur des volumes considérables. De 2010 à 2050, la population urbaine asiatique devrait doubler, de 1,7 à 3,4 milliards de citadins. En Inde uniquement, c'est, sur la période, un demi-milliard de personnes supplémentaires qu'il va falloir loger en ville. En Afrique, la population urbaine triplerait, passant de 400 millions à 1,2 milliard.

La croissance urbaine résulte classiquement de trois mouvements :

- l'accroissement naturel (différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès) de la population des villes ;
- les migrations des campagnes vers les villes (que l'on appelle aussi « exode rural ») ;
- l'extension physique des villes, avec le reclassement de communes considérées auparavant comme rurales (cela étant largement dû au phénomène d'étalement urbain).

La majeure partie de l'urbanisation est maintenant imputable, dans les pays en développement, à l'accroissement naturel de la population vivant déjà en ville. Elle est liée d'abord, dans les pays développés, à l'étalement urbain.

L'urbanisation peut s'appréhender de trois manières : démographique, physique, civilisationnelle :

- démographique : l'habitat s'urbanise et nous vivons toujours davantage dans des villes (selon les définitions nationales) ;
- physique : l'urbanisation des terres conduit à l'artificialisation des sols, nécessaire à la production et à la vie dans les villes ;
- civilisationnel : l'urbanisation des modes de vie est aussi une homogénéisation des modes de vie dans le monde.

Les conditions de vie peuvent être très dissemblables, mais les rêves, les usages, les normes se standardisent. Si vivre à Dacca et à Sydney ce n'est pas la même chose, les aspirations, représentations et attitudes sont partout plus urbaines et moins rurales.

L'urbanisation mondiale en cours présente des traits communs : les rues et les magasins des centres de Tokyo, de New York, de Londres et du Cap se ressemblent plus que jamais. Elle présente aussi des divergences radicales. Ce processus d'urbanisation tient, en effet, à deux dimensions opposées. On repère, d'abord, une « bidonvillisation » (une forte croissance des formes urbaines les plus dégradées et insalubres)[1]. On repère, ensuite, une métropolisation accentuée (une concentration accrue des richesses et des pouvoirs dans les centres urbains).

Deux visions schématiques de l'urbanisation s'opposent, chacune insistant sur une des faces de l'urbanisation.

La première souligne les avantages de la vie urbaine. Augmentation des revenus et amélioration des conditions sanitaires accompagnent généralement l'urbanisation. Les facteurs qui améliorent la qualité de vie sont plus répandus dans les villes que dans les campagnes : meilleur accès aux services de santé, aux infrastructures, à l'information. Par ailleurs, les politiques publiques s'appliquent plus aisément en milieu urbain, avec des cibles plus larges, des économies d'échelle et une efficience accrue en ce qui concerne les transports, la gestion des déchets, l'éducation. Au total, les conséquences positives de la vie en ville viennent compenser pollution, crimes, embouteillages, surpeuplement, visibilité de la misère. Pour les optimistes, les avantages potentiels des villes excèdent largement leurs désavantages[2].

Une thèse inverse met en avant les périls d'une urbanisation mondiale non maîtrisée. Ce sont les pauvres qui alimenteront dans une très large mesure la croissance urbaine à venir. Certains voient dans cette direction une catastrophe à venir. Décrivant, non sans fondement, l'étendue des problèmes et des calamités, ils en font une description apocalyptique : insécurité et criminalité, absence de réseaux d'eau (et absence des servitudes et équipements d'hygiène les plus élémentaires, comme les toilettes), économie parallèle et gangs armés. De Nairobi à Rio, même sous des formats variés, une très grande partie de la population de nombreuses villes en développement vit dans ces conditions.

L'image opposant un monde urbain riche, vieux et relativement pacifié, avec son urbanisation derrière lui et des villes parfois muséifiées (que l'on trouve dans l'Union européenne), à un monde urbain pauvre, jeune et dangereux, confronté à l'explosion urbaine (au Nigeria par exemple), a sa part de caricature et de vérité.

Analyses et débats ont, en tout cas, tendance à se focaliser sur les villes les plus grandes.

Essor des villes géantes dans le monde

L'actualité et l'avenir des métropoles, et des plus grandes d'entre elles, les mégapoles, intéressent et inquiètent. Selon les données d'ONU-Habitat, le programme onusien chargé des questions urbaines, 2 000 zones métropolitaines (dont 20 en France) abritent, en 2020, un tiers de la population mondiale, contre un quart en 2000. Les projections démographiques, établies jusqu'à la fin du siècle, rapportent des croissances soutenues et dessinent des bouleversements dans la hiérarchie des villes.

Mais qu'est-ce qu'une métropole ? Le terme désigne juridiquement, en France, un nombre bien délimité de grandes villes. Le débat public s'enflamme souvent pour opposer les métropoles, dans l'Hexagone, au reste du territoire. Pour ONU-Habitat, la métropole est une agglomération urbaine faite d'une ville-centre reliée à d'autres villes, le tout composant un ensemble cohérent. Étymologiquement, la métropole est la ville mère. Les villes ainsi labellisées incarnent des territoires bien plus larges que leur seul ressort administratif[3].

Si la taille plancher pour appartenir à la famille internationale des métropoles est de 300 000 habitants, il n'y a pas de plafond. En 2020, 34 dépassent 10 millions d'habitants, tandis que 51 se situent entre 5 et 10 millions, 494 entre 1 et 5 millions, et 1 355 entre 300 000 résidents et 1 million.

D'ici à 2035, les projections d'ONU-Habitat envisagent 430 métropoles supplémentaires (3 en plus pour la France). La population des métropoles serait de 3,5 milliards d'individus, contre 2,6 actuellement, 1,5 en 2000, et 300 millions en 1950. La progression est rapide. En 2035, ce n'est plus seulement le tiers de la population mondiale totale qui habiterait ces sites, mais 69 %, soit, alors, les deux tiers de la population urbaine mondiale.

1. Sur les bidonvilles à l'échelle globale, voir Julien Damon, *Un monde de bidonvilles*. Migrations et urbanisme informel, Seuil, 2017.
2. Pour une illustration très fondée de cette thèse, voir Edward Glaeser, *Triumph Of The city. How our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Press, 2011, traduit sous le titre *Des villes et des hommes* (Flammarion, 2011).
3. Sur les contours et définitions des thèmes urbains, voir Julien Damon et Thierry Paquot, *Les 100 mots de la ville*, PUF, « Que sais-je ? », 2014. Au sujet du rôle politique et économique des grandes villes, voir notre note « Les métropoles vont-elles gouverner le monde ? », Telos, 1er juin 2018, www.telos-eu.com/fr/societe/les-metropoles-vont-elles-gouverner-le-monde.html.

LES MÉTROPOLES DANS LE MONDE

	1950	2000	2020	2035
Nombre de métropoles	306	1 291	1 934	2 363
Habitants de ces métropoles (en millions)	300	1 600	2 600	3 500
Part de la population urbaine dans ces métropoles	40 %	54 %	59 %	63 %

Source : ONU-Habitat, 2020.

La mégapole, de son côté, est, tout simplement, une grande métropole, une très grande ville. Selon les Nations unies, qui les appellent aussi les « mégacités », les mégapoles sont peuplées de plus de 10 millions d'habitants.

Si l'on se projette un demi-millénaire en arrière, aucune ville ne réunissait une telle population. Mieux, aucune ville ne dépassait 1 million d'habitants. Au milieu du XVIe siècle, Pékin rassemblait quelque 700 000 urbains, Le Caire, 300 000, Paris, 200 000. Pékin devient millionnaire à la fin du XVIIIe siècle, suivie par Londres au début du XIXe et par Paris aux alentours de 1830. Londres reste longtemps en tête des villes les plus grandes du monde, avec Paris en deuxième position jusqu'aux années 1880. Première ville américaine, New York va prendre le dessus, dans les années 1930, atteignant le seuil de 10 millions d'habitants au début de la Deuxième Guerre mondiale. Dans les années 1950, Tokyo gagne la première place, tandis qu'ensuite ce sont des villes du continent américain qui dominent : New York toujours, Mexico, Los Angeles, Sao Paulo, Buenos Aires, Chicago. S'intercalent alors juste Paris et Londres dans une hiérarchie qui va être bousculée au cours des années 1970 et 1980 par l'affirmation de Calcutta, Bombay et Séoul. Au début des années 1990, dix villes dépassent le seuil de 10 millions d'habitants. Au cours de la décennie 2000, l'Asie se renforce avec Delhi, Shanghai, Pékin et Dacca, qui franchissent le plancher de 15 millions d'urbains.

Il ressort de cet historique une ville qui demeure au plus haut du palmarès mondial, Tokyo, avec près de 40 millions d'habitants (chiffre 2021). Delhi, deuxième ville mondiale, est à 31 millions. Précisons qu'il s'agit toujours des aires urbaines et pas des délimitations institutionnelles. De la sorte, Paris, dans les comparaisons internationales, tourne autour de 10 millions, bien plus que les 2 millions qui habitent dans les limites du périphérique.

Ces données et ces évolutions sont retracées dans les *World Urbanization Prospects,* exercices de compilations rétrospectives et de projections réalisés par la Division de la population des Nations unies[4]. L'ONU ne publie des projections métropolitaines et mégapolitaines (baptisons-les ainsi) que jusqu'en 2035. Avec ces données, il apparaît que Tokyo serait détrôné par Delhi vers 2030. C'est une nouvelle configuration globale des mégapoles qui se profile. En 2035, Tokyo serait toujours en deuxième position, mais avec 36 millions d'habitants seulement, contre 43 pour Delhi. Ensuite viendraient Shanghai (34 millions), Dacca (31), Le Caire (29), Mumbai (27), Kinshasa (27), Mexico (25), Pékin (25), Sao Paulo (24). New York (21) se trouverait encore derrière Lagos (24) et Karachi (23).

Des chercheurs du Global Cities Institute, au sein de l'université de Toronto, vont plus loin[5]. Ils projettent les populations des mégapoles jusqu'en 2100. Ce n'est plus l'Asie et encore moins le continent américain qui prévalent. C'est l'Afrique. Lagos, avec presque 100 millions d'habitants, serait la première ville mondiale en 2100. Toujours avec le titre de première mégapole occidentale, New York arriverait seulement en 22e position, avec 30 millions d'habitants. Tokyo ne se tiendrait plus qu'en 28e position, avec 27 millions de citadins. Très loin derrière, Paris, avec 12 millions d'habitants, se trouverait en 67e position, et Londres, avec moins de 10 millions, en 86e.

4. https://population.un.org/wpp/.
5. www.globalcitiesinstitute.org.

LES 20 PLUS GRANDES MÉGAPOLES DANS LE MONDE…

2010			2050			2100		
Rang	Nom	Population (en millions)	Rang	Nom	Population (en millions)	Rang	Nom	Population (en millions)
1	Tokyo	36	1	Mumbai	42	1	Lagos	88
2	Mexico	20	52	Delhi	36	2	Kinshasa	83
3	Mumbai	20	3	Dacca	35	3	Dar Es Salam	73
4	Pékin	20	4	Kinshasa	35	4	Mumbai	67
5	Sao Paulo	20	5	Calcutta	33	5	Delhi	57
6	New York	19	6	Lagos	33	6	Khartoum	56
7	Delhi	17	7	Tokyo	33	7	Niamey	56
8	Shanghai	16	8	Karachi	32	8	Dacca	54
9	Calcutta	16	9	New York	25	9	Calcutta	52
10	Dacca	15	10	Mexico	24	10	Kaboul	50
11	Buenos Aires	13	11	Le Caire	24	11	Karachi	49
12	Karachi	13	12	Manille	24	12	Nairobi	46
13	Los Angeles	13	13	Sao Paulo	23	13	Lilongwe	41
14	Le Caire	13	14	Shanghai	22	14	Blantyre	41
15	Rio	12	15	Lahore	17	15	Le Caire	40
16	Manille	12	16	Kaboul	17	16	Kampala	40
17	Moscou	12	17	Los Angeles	16	17	Manille	40
18	Osaka-Kobe	11	18	Chennai	16	18	Lusaka	38
19	Istanbul	11	19	Khartoum	16	19	Mogadishu	36
20	Lagos	11	20	Dar Es Salam	16	20	Addis-Abeba	36

Source : Global Cities Institute, 2020.

Les perspectives des villes géantes fascinent et effraient à bien des égards. Dans la réalité quotidienne et dans les politiques publiques des pays développés, ce sont les perspectives plus immédiates des villes moyennes qui intéressent.

Existe-t-il une taille idéale pour une ville ?

Un des premiers auteurs, et pas des moindres, à s'être intéressé à la taille optimale des villes est Aristote. Pour le philosophe grec qui évoque le sujet dans sa *Politique,* il existe un chiffre minimal d'habitants en deçà duquel une collectivité ne peut pas être une cité, et un chiffre maximal au-delà duquel la cité n'en est plus une. Et Aristote de préciser numériquement, dans son *Éthique à Nicomaque :* « Si dix hommes, en effet, ne sauraient constituer une cité, cent mille hommes ne sauraient non plus en former une. » Bien plus tard l'historien économiste Paul Bairoch a souligné lui aussi l'existence d'une taille critique des villes, comprise entre 500 000 et 1 million d'habitants, seuil à partir duquel les villes arrêteraient de croître car devenant trop difficilement gérables. Cette dernière analyse ne s'est pas vérifiée. Et la question de l'optimum territorial s'est déplacée de la seule mesure de la taille des villes à celle de la qualité de vie en ville. Non pas pour trouver la donnée parfaite, mais pour comparer les villes. La bataille des classements fait maintenant rage sur tous les sujets : démographie mais aussi attractivité économique, coût et qualité de la vie.

Déclin des villes moyennes en France

Désindustrialisation, dévitalisation commerciale, désertification. Les villes moyennes françaises incarnent, dans la diversité de leurs situations, une forme de déclin urbain. Reportages, rapports d'experts, ouvrages très documentés dépeignent une situation et un avenir préoccupants. Elles subissent de plein fouet la décrépitude des industries manufacturières, les recompositions des services publics et la spécialisation de zones périphériques d'activités assemblées souvent autour de grands centres commerciaux. La plupart d'entre elles s'estiment en difficulté, voire en déshérence. Elles craignent d'être sacrifiées par rapport à des territoires plus attractifs. Le tableau est certainement plus nuancé que ce qui est rapporté par des visions parfois catastrophistes. Des villes de province montrées du doigt, Albi par exemple, font d'ailleurs part de leur indignation face aux peintures trop sombres.

Incarnant un certain mode de vie et un patrimoine à la française, ces communes restent souvent prisées des touristes, mais elles préoccupent leurs habitants, qui peinent à y trouver tous les services et les emplois dont ils ont besoin au quotidien.

La catégorie de ville moyenne demeure imprécise. Il n'existe pas de définition canonique et définitive des villes moyennes, mais des conventions statistiques. La taille plancher de cette catégorie s'échelonne, en France, de 10 000 à 50 000 habitants, tandis que la taille plafond varie de 100 000 à 200 000 habitants. Une autre manière de compter consiste à recenser l'ensemble des agglomérations de moins de 100 000 habitants ayant, au moins une fois depuis les années 1960, compté au moins 50 000 habitants. Sont plus généralement considérées comme villes moyennes les communes dont la population s'échelonne entre 20 000 et 100 000 habitants. On compte environ 20 % de la population hexagonale vivant dans ces aires urbaines, c'est-à-dire dans les agglomérations des villes moyennes.

Le principal sujet de préoccupation des élus locaux, des experts et des opérateurs de l'aménagement du territoire est celui de leurs centres-villes, que l'on baptise parfois aussi centres-bourgs. Ceux-ci connaissent une déchéance commerciale marquée. Ils se particularisent par des rues auparavant commerçantes et remuantes, devenues vides. Aux enseignes « à vendre » et « à louer » dans des

vitrines délaissées s'ajoute une ambiance morne et triste. Alors que les magasins et boutiques donnaient leur cachet à ces espaces, l'accélération de leur fermeture met en péril les équilibres socio-économiques de ces zones centrales.

La crise des villes moyennes procède essentiellement d'une crise commerciale, nourrissant une crise de la douceur de vivre. Sur le banc des accusés figurent les métropoles, qui asphyxieraient le reste du territoire, la désindustrialisation, les ventes en ligne et la dématérialisation du commerce, les grands centres commerciaux, l'omniprésence de la voiture individuelle. Celle-ci encombre les centres-villes tout en permettant d'accéder aux zones périphériques.

La prolifération des enseignes commerciales dans les zones périphériques alimente ainsi la désertification des centres. Il en ressort une sorte de double peine pour les villes moyennes. Le développement des grandes et moyennes surfaces dévitalise leurs centres et enlaidit leurs accès.

Une « métropolophobie » française

Dans le monde, les métropoles canalisent les populations et les richesses. Elles concentrent aussi les interrogations et les controverses. Aujourd'hui s'opposeraient la France des métropoles et la France périphérique, un peu comme se seraient opposés Paris, une métropole unique, et le désert français. Le débat témoigne d'une certaine urbanophobie hexagonale. De Rousseau à Maurras, entre autres, le pays des 30 000 terroirs et des 300 fromages s'est toujours inquiété des villes, notamment les plus grandes. Une idée générale nourrit la critique. L'urbain prospérerait au désavantage des autres territoires. La ville assécherait les ressources du rural et des villes moyennes. La métropolisation se ferait au détriment de leurs périphéries. Assurément, pour prendre trois catégories sociologiques peu assurées, les bobos méprisent les ploucs et les prolos. Ces derniers détestent les premiers. Cependant, comme le soulignent les travaux de l'économiste Laurent Davezies, les flux socio-fiscaux des systèmes de redistribution vont dans le sens inverse de ce qui se déclame généralement au sujet du sacrifice des populations et des espaces oubliés[1]. Certes, il y a des déserts médicaux, des agriculteurs dans la misère et de la connexion moins rapide à Internet. Mais sans le dynamisme économique des métropoles, il n'y aurait plus de rural. Les richesses produites en zones urbaines sont redistribuées vers les autres territoires. Par les prestations sociales (les retraites en particulier) et les services publics (plus denses, lorsque rapportés à chaque habitant, en zones moins compactes). En un mot, plutôt que décriées au nom des déséquilibres et des inégalités, les métropoles pourraient être célébrées au nom de la redistribution et de la solidarité.

(1) Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, 2008.

Certaines, profitant de leurs avantages patrimoniaux et touristiques, savent tirer leur épingle du jeu. D'autres présentent tant de problèmes que le découragement des commerçants et des habitants retentit sur le moral des élus.

En tout état de cause, les problèmes des villes moyennes, et tout particulièrement de leurs centres-villes, deviennent des sujets pour des politiques publiques plus volontaires. Et, loin de l'effondrement et de la désolation périphérique, nombre de ces villes savent faire preuve d'innovations. Elles organisent des festivals pour mettre en avant leurs traditions locales. Elles cherchent à capter les ressources engagées pour soutenir les initiatives liées à l'économie numérique : les centres de coworking, des clusters associant les universités, les entreprises, les centres de recherche. Elles se lancent dans du marketing

urbain pour vendre leur marque et valoriser leur réputation. Elles cherchent à reconquérir des centres-villes par de nouveaux aménagements et des partenariats avec les enseignes commerciales. Globalement, elles entendent valoriser ce dont elles disposent tout en cherchant à capter de nouvelles ressources publiques (des centres universitaires par exemple) et privées (l'implantation de nouvelles entreprises). Ce volontarisme local se conjugue au pluriel et alimente une compétition accrue entre les villes. Ainsi les villes moyennes se spécialisent-elles, pour se différencier. Toutes doivent assumer leur rôle primordial d'interfaces entre les métropoles et les territoires ruraux.

Ces espaces urbains représentent toujours une sorte de ville idéale à taille optimale pour une majorité de la population. Les Français déclarent, sondage après sondage, préférer vivre dans des villes moyennes plutôt que dans les grandes agglomérations. À l'heure de la valorisation de l'authenticité et après les chocs de la crise de la Covid, elles concilient les exigences d'un cadre de vie à taille humaine dans un environnement relativement préservé. Certes, pollution et problèmes sociaux et environnementaux s'y retrouvent aussi, mais ces villes composent une échelle à laquelle il semble davantage possible d'agir.

Urbaphobie, urbaphilie et urbicide

Thierry Paquot
Philosophe de l'urbain.

Ville et campagne, que l'on oppose trop facilement, suscitent des passions. Depuis des millénaires, les « pour » et les « contre » la ville avancent les mêmes arguments, pour célébrer (urbaphilie), pour critiquer (urbaphobie), voire pour détruire (urbicide).

La ville et la campagne sont sujettes à controverses. Les opposer revient à nier leurs incroyables interrelations, généralement bénéfiques à chacune. C'est aussi oublier que les villes naissent des échanges avec les campagnes, où l'agriculture s'est déployée. En effet, la domestication de plantes (les céréales, en particulier) et d'animaux (bovins, ovins, volailles, etc.) est constitutive de l'apparition des premières villes dans les bassins fluviaux de la Mésopotamie, de l'Égypte, de l'Inde, de la Chine. C'est grâce au surplus agricole que des villes se créent, abritant des groupes sociaux inconnus des sociétés agropastorales : les prêtres, les guerriers et les marchands, entourés de serviteurs, d'artisans, de scribes, de soldats, etc. Si l'on date l'agriculture de 10 000 ans avant J.-C., les premières villes apparaissent 3 500 ans avant J.-C., avec l'écriture, qui sert prioritairement à la comptabilité et au fonctionnement de la cité.

Ainsi possédons-nous des témoignages écrits très anciens qui soit dénoncent la vie citadine, qui privilégie le paraître, la corruption, le spectacle, la futilité, les intrigues de palais, etc., et considèrent la campagne comme le lieu de l'épanouissement d'une vie au contact de la nature ; soit, au contraire, assurent que la ville correspond à la civilisation, tandis que la campagne serait cadenassée par de contraignantes traditions.

L'urbanisation planétaire, à l'œuvre depuis plus d'un siècle et demi, s'accompagne de l'effacement progressif des paysanneries et de la transformation des villes en un *urbain généralisé* qui nous oblige à penser différemment l'ancienne opposition ville-campagne. À présent, la ville – entendue comme l'heureuse combinaison de trois qualités (l'urbanité, la diversité et l'altérité) – et la campagne, avec ses fermes organiquement liées à la nature, ont été submergées par l'urbanisation, qui les homogénéise. Villes et villages sont dorénavant semblables, la marchandisation les contraint à se conformer aux stéréotypes que le zonage fonctionnaliste impose.

Pour de nombreux penseurs (Françoise Choay, Bernard Charbonneau, Henri Lefebvre, Lewis Mumford), la ville n'existe plus, tout comme la campagne. Il y a l'urbain. Il y a la campagne urbanisée, dont les agriculteurs se comptent sur les doigts d'une main.

Aux origines

Il s'avère délicat de rendre compte de ce que nos ancêtres ressentaient de leur vie en ville ou à la campagne. Comment réagissaient-ils face à l'injustice, à la famine, à la guerre, à la mort d'un proche, au chant d'un oiseau, à la fraîcheur d'un ruisseau, à l'ombre d'un arbre, à la sinuosité d'une ruelle, à l'animation d'un marché, à la beauté d'un visage, à la douceur d'une voix ou à la caresse d'un geste ? Nous comprenons l'ermite qui s'isole dans le désert afin d'honorer son dieu, par la prière, la méditation, la solitude, sans être distrait par les incessants bruits de la ville. Du reste, j'observe que les trois religions monothéistes entretiennent avec le désert des relations décisives quant à leur propre élaboration théologique. Le peuple juif se doit de traverser le désert pour se libérer, quant à Jésus et Mahomet, ils subiront l'épreuve du désert, où Satan tente de les corrompre. Est-ce de là que vient cette distinction entre l'*écoumène* (cette « terre habitée », à qui l'on associe la ville, mais aussi la campagne et ses villages) et l'*érème* (justement ce désert, *erêmos* en grec, inhospitalier, sauf aux anachorètes, qui, par foi, en acceptent la dureté) ?

On s'en souvient, Caïn, le berger, tue son frère, Abel, l'agriculteur, et est condamné à résider dans le pays de Nod (en hébreu « errance »). C'est là qu'il se fait « bâtisseur de villes », dont celle de Hanock (en hébreu « commencement », ce qui « inaugure »). Le mot « ville » en hébreu, *'ir*, indique justement « l'éveil » : ainsi, avec la ville, c'est une autre histoire qui débute, celle de l'éducation (en hébreu *'hinoukh*) et, par conséquent, de la fraternité, mais c'est aussi l'histoire d'une alternance plus tragique, celle de la guerre et de la paix. Nemrod, fils de Kouch et descendant de Cham, deuxième fils de Noé, édifie des villes : Babylone, Akkad, Kalné, Ninive, Kalah, Resen et bien d'autres lieux où s'épanouira la civilisation urbaine, sans pour autant ni rejeter la guerre ni accorder une plus grande place à Dieu. Par conséquent, qui dit « ville » ne dit pas pour autant « hospitalité ». Babel (mot dont la racine hébraïque signifie « mélanger ») va échouer dans sa tentative de rassembler tous les humains et les doter d'un nom. Sodome, qui reste fermée à certains demandeurs d'asile, est identifiée au vice. Les « villes-refuges » (les quarante-deux villes des Leviim et les six villes-refuges instituées par Moïse et Josué), au contraire, accueillent le meurtrier involontaire, en exil provisoire. Reste la ville des villes, Yeroushalaïm (Jérusalem), cité dédoublée, terrestre et céleste, entièrement imprégnée de religiosité [1].

Les premiers chrétiens se font discrets dans les villes romaines et, même si Constantin embrasse leur religion, les théologiens se méfient des villes et préfèrent les paroisses de campagne et les monastères isolés. Il faut attendre les ordres mendiants urbains et l'ouverture des universités pour que le christianisme s'aventure dans les villes, au cours des XIIe et XIIIe siècles. À dire vrai, sans grande conviction, puisque sa base (spirituelle, mais aussi fiscale…) repose principalement sur les paysans, et ce jusqu'au milieu du XXe siècle. Avec la mécanisation de l'agriculture, l'exode rural et la laïcisation « rampante » de la société de plus en plus urbanisée, certains prêtres s'inquiètent alors de la baisse du nombre des paroissiens et de celui des vocations. L'Église catholique s'avoue urbaphobe et envisage l'urbanisation comme une libéralisation des mœurs contraires à ses principes moraux. Quelques partisans de Vatican II osent, timidement, au début des années 1960, imaginer de nouveaux horaires pour la liturgie, de nouveaux lieux de prière dans la ville, comme les usines. La ville, comme source du péché, espace de tentation, immorale dans son expression même, appartient à l'inconscient collectif des pratiquants, pour qui l'idéal communautaire est forcément celui du petit nombre, de la proximité, du voisinage.

La grande ville serait-elle stigmatisée par toutes les religions ? L'effacement des rituels catholiques dans la ville au cours du siècle écoulé (cortèges des premiers communiants, des mariages, funérailles, fêtes de certains saints, etc.) relève d'une incontestable diminution du nombre des croyants, mais aussi, plus généralement, d'une marchandisation de ces cérémonies laïcisées. L'islam se veut urbain. Il conquiert le Machrek et le Maghreb en arabisant les cultures et en construisant des villes, avec des souks regroupés autour de la mosquée du vendredi selon leur degré de pureté [2]. Religion urbaine, disent certains, alors même que les femmes, par exemple, sont exclues de l'espace public et confinées dans leur habitation.

Du côté des utopies et de la science-fiction

Les utopistes ne partagent pas la même conviction quant aux villes et aux campagnes. Thomas More, qui invente le mot et le genre littéraire avec son *Utopie* (1516), loge ses Utopiens dans les villes (l'île en possède cinquante-quatre identiques), bien qu'ils travaillent, pour la majorité d'entre eux, dans les champs. Ils deviennent des sortes d'agriculteurs-citadins. Pour lui, la ville est le haut lieu de la culture et de la civilité (thème cher à son ami Érasme), et il souhaite ardemment que les Utopiens se cultivent et, donc, qu'ils aient accès aux bibliothèques, aux salles de spectacle ou de conférence. À l'heure de l'industrialisation, au tournant des XVIIIe et XIXe siècles, un Charles Fourier ou un Robert Owen penchent plutôt pour de petites unités agro-industrielles dispersées sur le territoire. Les expérimentations communautaires inspirées par ces théoriciens ne dépassent jamais l'échelle du village ou du hameau. Un industriel « fouriériste », André Godin, édifie le Familistère, à Guise (dans l'Aisne), un habitat collectif équipé d'une école mixte, de magasins coopératifs, d'un théâtre, d'une buanderie-piscine, de jardins ouvriers, etc., qui aura même, à un moment, sa monnaie. Étienne Cabet ou Edward Bellamy optent pour de grandes agglomérations urbaines, tandis que William Morris imagine une ville-paysage où l'habitat se fond dans la nature [3].

Les romans de science-fiction, qui s'apparentent à l'utopie ou à l'uchronie, dénoncent les mégapoles bétonnées monstrueuses, polluées, invivables, ségréguées, violentes, et leur opposent des microsociétés agro-pastorales, saines, simples, heureuses, comme René Barjavel dans *Ravage* (1943). Quelques rares auteurs concilient certains usages de la ville à l'ancienne avec de nouvelles pratiques écologiques. Ainsi, l'utopie n'est unanimement ni « pour » ni « contre » la grande ville. Les utopistes s'efforcent d'attribuer à l'architecture et à l'urbanisme une place dans la transformation de la société sans en faire un élément majeur. Ils privilégient les relations interpersonnelles.

1. Voir, parmi une littérature abondante, Jacques Ellul, *Sans feu ni lieu. Signification biblique de la Grande Ville*, Gallimard, 1975, et Thierry Paquot, « Théologie chrétienne et urbanisation », *Les Annales de la recherche urbaine*, nº 96, octobre 2004, pp. 7-16.
2. La bibliographie est gigantesque, pour une brève synthèse : Thierry Paquot, « La géométrie politique de la Cité, *polis, umma* et *gated communities* », in Thierry Paquot et Chris Younès (dir.), *Géométrie, mesure du monde. Philosophie, architecture, urbain*, La Découverte, 2005, pp. 255-276.
3. Thierry Paquot, « Les lieux des utopies. Petit catalogue commenté », *Diogène*, nº 273-274, 2022, pp. 86-104.

Ils s'affirment davantage imaginatifs pour repenser l'organisation du travail ou les institutions de gouvernance que pour suggérer une architecture et un urbanisme radicalement différents, originaux, ludiques, plaisants. On a l'impression que quelques archétypes servent de modèles, à partir desquels chaque architecte ou romancier brode son propre dessin de « ville idéale ». Cela est frappant dans le cinéma d'anticipation. Il y a incontestablement un « patron » donné par *Metropolis*, qui se retrouve, avec quelques retouches, dans *Blade Runner*, *Brazil*, *Soleil vert*, *Dark City* ou encore *Immortel (ad vitam)*.

Du côté des idéologies

Et les révolutionnaires ? Marx et Engels dénoncent la promiscuité de la grande ville industrielle, l'insalubrité des logements pour les pauvres, la spéculation immobilière, l'inconfort du logis prolétarien, le contrôle policier, l'alcoolisme et bien d'autres caractéristiques de la vie urbaine à l'heure du capitalisme.

Dans son enquête sur *La situation de la classe ouvrière en Angleterre* (1845), Engels constate que les pauvres, à Manchester, Londres ou Dublin, sont entassés dans des habitations indécentes et des quartiers malsains. Pourtant, Engels ne s'oppose pas à la grande ville, car c'est le lieu de la prise de conscience par les prolétaires de leur exploitation et de la formulation de leurs revendications. Marx et Engels retracent dans *L'Idéologie allemande* l'histoire de l'opposition ville-campagne depuis l'Antiquité. Ils montrent à quel point la ville, nœud de communications et d'échanges, sert la civilisation avant de stocker des travailleurs condamnés à l'ignorance et à l'abrutissement du travail manufacturier. Sans jamais traiter de la grande ville ni en mesurer les effets et méfaits sur l'émancipation du prolétariat et, plus généralement, du genre humain, ils laissent entendre qu'avec le communisme, une autre façon d'organiser et de valoriser le territoire sera possible. L'individu communiste n'est plus un engrenage dans la vaste division technique du travail, mais un être libre de son temps, soucieux de satisfaire ses désirs et ses talents, aussi œuvre-t-il à l'élaboration d'un habitat complice de ce nouveau mode de vie et d'une nouvelle manière d'être-au-monde. C'est ainsi que les « urbanistes » et les « désurbanistes » russes, deux courants culturels des années 1920 en URSS, vont envisager d'appliquer les orientations laissées par Marx et Engels sur l'après-capitalisme. Les premiers misent sur des « agglomérations socialistes », et les seconds condamnent la ville capitaliste et prônent une dédensification des regroupements populationnels. Les Khmers rouges, quant à eux, vont absurdement résoudre la contradiction ville-campagne en supprimant les villes !

Et l'Amérique ? Voilà un pays qui se constitue en s'urbanisant, en s'équipant de chemins de fer, en s'industrialisant, en éliminant les Indiens rétifs à la sédentarisation, en repoussant sans cesse sa frontière de l'Atlantique au Pacifique (la fameuse « conquête de l'Ouest ») et qui, simultanément, élabore et entretient le mythe de la « petite maison dans la prairie » (Jefferson), d'une nation de cultivateurs indépendants et libres, méfiants vis-à-vis de la grande ville ensorceleuse, dévoreuse et déstabilisatrice. Ralph Waldo Emerson fréquente son club à Boston, où il se rend en train, tout en résidant à Concord. Son jeune ami, Henry David Thoreau, certes s'installe deux ans dans une cabane dans le bois de Walden, mais revient régulièrement voir ses amis et s'approvisionner en livres et en nouvelles, également à Concord. Bien plus tard, des lecteurs enthousiastes et assidus des « transcendantalistes », comme Lewis Mumford et Frank Lloyd Wright, vont mêler, imbriquer, associer des éléments urbains et des éléments « naturels » ou ruraux dans des configurations résolument urbaines (c'est-à-dire citadines) qui ne seront ni des campagnes urbanisées ni des villes denses et compactes. La voiture, loin d'être diabolisée, est facteur de liberté. C'était l'époque de l'essence abondante et pas chère. L'urbanisation, pour eux, transcende la ville et la campagne et ressemble à une « ville-territoire », à une « ville-paysage », à une « ville-région », dans des contextes énergétique, politique et urbanistique différents des nôtres[4].

Des raisons contraires peuvent conduire à rejeter la ville, ou, du moins, une certaine typomorphologie, comme les partisans de la cité-jardin. Certains sont convaincus que l'habitant y puisera un grand contentement, alors que pour d'autres, tel Theodor Fritsch, antisémite allemand notoire, la cité-jardin n'accueille que de « vrais aryens » et les protège de tous les mélanges douteux que la grande ville accepte comme un plus cosmopolitique. Un ouvrage collectif, parmi bien d'autres, *Urbanisation et désurbanisation. Problème de l'heure* (1945), désigne la ville comme cause principale de la décadence et, plus encore, de la détérioration de la race (du coup, ils légitiment, dans certains cas, l'eugénisme). Plus tard et ailleurs, des Serbes bombardent Sarajevo et confèrent ainsi à l'urbicide ses lettres de déshonneur. Le mot est forgé par l'architecte Bogdan Bogdanovic (1922-2010), maire de Belgrade de 1982 à 1986, afin de caractériser une politique anti-urbaine, telle qu'expérimentée à Osijek, Vukovar, Zadar, Dubrovnik, Mostar, Sarajevo et bien d'autres localités. Cet urbicide exprime la haine pour l'urbanité et l'ensemble des valeurs associées à la civilisation urbaine, dont le cosmopolitisme, le multiculturalisme. « Face aux crimes destructeurs, la défense de la ville est le seul paradigme moral de notre avenir », affirme-t-il.

On le voit, l'urbaphilie, l'urbaphobie, l'urbicide sont des attitudes qui cohabitent tout au long de l'histoire sans jamais dialoguer entre elles. L'urbanisation planétaire, la taille démesurée de certaines agglomérations (plusieurs dizaines de millions d'habitants !), la précarisation des territoires, tout cela nous invite à répondre à cette question existentielle : en quoi les lieux font de nous ce que nous sommes ? Ce n'est plus « la » ville ou « la » campagne qu'il s'agit de considérer, mais les territorialités et les temporalités de notre existence. ●

4. Voir Morton et Lucia White, *The Intellectual versus the City. From Thomas Jefferson to Frank Lloyd Wright*, Harvard University Press, 1962, et Thierry Paquot, *L'Amérique verte. Portraits d'amoureux de la nature*, éditions Terre urbaine, 2020.

Droit à la ville et droit de la ville

Jean-Bernard Auby

Professeur de droit public émérite à Sciences Po Paris.

Le droit créé par la ville et le droit produit à destination de la ville peuvent s'apprécier à l'aune des deux notions de droit de la ville (comme ensemble de normes portant en particulier sur les contextes urbains) et de droit à la ville (comme accès garanti à un minimum de services). L'ensemble permet d'analyser les liens entre évolutions urbaines et logiques proprement juridiques de la ville.

Le « droit à la ville » et le « droit de la ville » sont des notions émergentes dans l'approche juridique de l'urbain. Le propos de ce texte est d'expliquer à quoi ces notions correspondent (1), en quoi elles sont utiles (2) et quelles sont les inflexions qu'elles sont susceptibles de connaître, compte tenu des évolutions de la réalité-ville que l'on peut observer aujourd'hui et prévoir pour demain (3).

1. Quelle est la signification de ces deux concepts ?

a) Même s'il est plutôt apparu postérieurement, la logique impose de commencer par le concept de « droit de la ville », parce qu'il est en somme plus général. On peut en résumer le sens de la manière suivante.

Sans trop simplifier les choses, on peut dire que les villes, qui, au Moyen Âge, étaient des acteurs essentiels de la vie publique et, par voie de conséquence, des sujets juridiques très consistants, ont vu leur puissance et leur individualité juridique anéanties par la montée du système étatique. Elles n'ont conservé une part d'autonomie politique et juridique qu'au travers de l'institution communale, qui ne coïncide pas nécessairement avec elles, en étant, qui plus est, tributaire des hauts et des bas historiques de son émancipation.

Dans cette conjoncture, leur fonctionnement juridique particulier s'est trouvé emprisonné dans deux corpus dont aucun ne leur était spécifique : le droit de la décentralisation – du *local government* –, qui ne s'intéresse pas qu'aux villes, et le droit de l'urbanisme, qui ne s'applique pas que dans les villes, même si, ici et là, il réserve nécessairement certaines solutions particulières aux contextes urbains.

Cette configuration juridique n'est plus tenable. On assiste aujourd'hui à une vraie renaissance de villes, qui deviennent le cadre de vie d'une grande majorité – en Europe, une très grande majorité – de la population et qui s'imposent de plus en plus comme des niveaux essentiels de l'action publique, de la production des biens publics, de l'innovation et de la vie démocratique concrète. Dans ces conditions, il n'est plus possible de traiter le droit des villes comme un sous-produit d'autres corpus juridiques. Il faut prendre le fonctionnement juridique des villes à bras-le-corps. C'est l'objet du « droit de la ville ».

b) La notion d'un « droit à la ville » est d'une nature différente, même si, elle aussi, procède de l'observation de certains faits contemporains. Elle est, au fond, le produit de la constatation de phénomènes nombreux et fréquents de mal-être dans les villes et de la prise de conscience de cette tendance naturelle qu'ont les villes à sécréter de la ségrégation.

D'où l'idée, que l'on doit initialement à Henri Lefebvre, de faire en sorte que leurs habitants puissent se réapproprier les villes, que tous les habitants des villes soient parties prenantes de leur existence collective.

Cette idée est professée, en vérité, sous des formes variables. Pour certains, elle est la clef d'une critique systématique de la ville capitaliste : cette vision, présente chez Henri Lefebvre, se retrouve à l'heure actuelle notamment chez David Harvey. Mais elle est aussi largement utilisée aujourd'hui, et par exemple par des institutions internationales comme ONU-Habitat ou l'Unesco, dans une acception plus neutre, qui lui donne simplement le sens suivant : faire en sorte, autant que possible, que tous les habitants de la ville aient un accès minimal à ses aménités essentielles et la possibilité d'y participer aux choix collectifs.

2. De l'utilité de deux notions

Essayons de préciser quels services ces notions de « droit de la ville » et de « droit à la ville » rendent et peuvent rendre.

a) Le concept de « droit de la ville » présente l'intérêt de permettre d'analyser de façon globale et systématique le fonctionnement juridique des villes, là où les corpus de référence jusqu'ici reconnus n'en appréhendent qu'une partie et dans des constructions qui débordent le cadre de la ville.

Revenons sur le droit de la décentralisation – ou des collectivités territoriales – et sur le droit de l'urbanisme. Le premier est centré sur la question de la gouvernance et ne s'en tient aucunement aux villes. Le second ne traite que les questions d'utilisation des sols, qui sont évidemment de grande importance mais ne constituent qu'une partie des problèmes juridiques de la ville ; en outre, comme on l'a rappelé, il étend son empire au-delà des contextes urbains.

Le droit de la ville se préoccupe, lui, d'analyser l'ensemble des problèmes que pose le fonctionnement juridique des villes. Il rencontre des questions plus larges, naturellement – les institutions locales, le service public, la police, les contrats publics, etc., mais il s'efforce de déceler les orientations propres qu'elles connaissent dans le contexte de la ville.

Je suis conduit, pour ma part, à y discerner trois grands chapitres et quatre piliers essentiels.

Les trois grands chapitres concernent, d'abord, la façon dont le droit approche la physique de la ville (ses espaces, publics et privés, ses équipements, sa forme et sa structure), ensuite, la façon dont le droit sert et encadre la dynamique de la ville (l'occupation des sols, les travaux et aménagements urbains, l'évolution économique des entités urbaines, les flux et le rapport au temps, la durabilité) et, enfin, le rapport que le droit entretient avec la politique dans la ville (son gouvernement, les services qu'elle rend, la dimension du « droit à la ville »).

À l'intérieur de ce cadre général, on peut identifier quatre piliers pratiques et juridiques, qui constituent les sujets majeurs, les parties essentielles du squelette juridique de la ville.

Le premier est constitué par les infrastructures, les équipements urbains : une ville, ce sont d'abord des réseaux, des flux, les services qu'ils rendent ; les problèmes juridiques corrélatifs – qui tiennent à la mise en place des infrastructures, à leur financement, à leur entretien, etc. – sont stratégiques.

Le deuxième est constitué par les espaces publics. Ceux-ci sont également au centre du fonctionnement des villes, et le droit doit traiter les nombreux problèmes que posent notamment leur utilisation – ceux qui découlent, en particulier, de la croissante compétition des usages –, leurs rapports avec les espaces privés, etc.

Le troisième est la part du droit qui régit l'utilisation des sols urbains. On retrouve ici le droit de l'urbanisme, naturellement, avec les dimensions particulières qu'il comporte dans les contextes urbains : puissance et densité des occupations du sol et des opérations d'aménagement, fréquence des montages partenariaux plus ou moins complexes, développement d'écoquartiers, etc.

Le quatrième tourne autour de la gouvernance de la ville. Là, le droit doit se préoccuper notamment d'organiser des structures de gouvernement qui soient à l'échelle de la ville – problème complexe, que traite, entre autres, le mécanisme des métropoles –, de formater juridiquement les services publics urbains, comme la gestion de l'ordre public – souvent plus difficile à assurer que dans les contextes ruraux, bien sûr –, de permettre une expression citoyenne qui n'est pas facile à garantir à l'échelle des grandes villes, etc.

b) Le concept de « droit à la ville » offre de son côté au moins deux atouts.

Le premier est qu'il projette un éclairage transversal sur les questions de la ville. Il les aborde d'une manière intéressante, en phase avec ce qui est la vie concrète des habitants des villes.

Le second est que l'éclairage qu'il projette est riche de substance : il éloigne d'une vision purement techniciste et technocratique de la ville, qui peut être parfois une tentation. En somme, il donne chair au droit de la ville.

Il y a plus encore, dans ce second aspect. Le concept de « droit à la ville » structure un élément clef de l'éthique de la ville contemporaine : il y rejoint d'autres valeurs fondamentales, comme celle de la ville durable et celle de la démocratie locale.

Le droit à la ville n'est pas quelque chose de facile à manier pour autant. Il n'est pas toujours commode de faire en sorte que tous les habitants de la ville aient un accès minimal aux aménités qu'elle procure : mobilité, services domestiques de base, sécurité, etc. C'est affaire de développement des services publics, de tarifs sociaux, voire de gratuité, de développement toujours difficile de canaux d'expression directe des citoyens, etc. Le droit propose ici et là des solutions.

3. Quelles inflexions possibles pour le droit de la ville et le droit à la ville ?

Si l'on admet que nos concepts de droit de la ville et de droit à la ville composent une grille utile d'appréhension des problèmes que pose le fonctionnement juridique des villes, on est amené à s'interroger sur les inflexions que les réalités juridiques qu'ils permettent de mettre en évidence sont susceptibles de connaître, compte tenu des évolutions de la réalité-ville que l'on peut observer aujourd'hui et prévoir pour demain.

a) Comme nos sociétés tout entières, mais à leur façon particulière, les villes affrontent un certain nombre de défis contemporains, qui en transforment le fonctionnement concret et donc, par rebond, le fonctionnement juridique.

Quatre lignes d'évolution sont ici spécialement perceptibles.

La première procède de la digitalisation, qui affecte les villes, leur fonctionnement collectif. Comme la société tout entière, mais avec ceci de particulier que ce sont les équipements urbains, les espaces publics urbains, les relations humaines et professionnelles dans les villes qui se trouvent impactés : c'est le phénomène souvent ramassé dans la notion de « ville intelligente », de « smart city ».

La deuxième découle du grand défi du changement climatique. Les villes doivent s'y adapter par mille et un aspects de leur fonctionnement, depuis la chasse aux « passoires thermiques » jusqu'au développement de l'agriculture urbaine en passant par le développement des sources locales d'énergie propre.

La troisième tient à ce que la crise de la Covid-19 a induit de transformations dans le fonctionnement urbain, qu'il s'agisse des conséquences du développement du télétravail, de la réalisation de l'importance des données locales de santé ou de la prise de conscience du poids des solidarités locales. La crainte sérieuse que l'on peut avoir de ce que d'autres crises analogues risquent de survenir donne à ces évolutions le poids de mouvements durables.

S'ajoute une quatrième évolution, concernant des phénomènes encore plus spécifiquement urbains, qui ont trait à la recherche d'une densification des villes, d'une plus grande verticalité, aux efforts pour limiter l'artificialisation des sols, à la lutte de plus en plus active contre les pollutions urbaines diverses, et notamment celle de l'air.

Ces différentes tensions actuelles interpellent toutes sortes d'aspects du fonctionnement juridique des villes, en particulier ceux qui tournent autour des quatre « piliers » évoqués plus haut.

Les infrastructures urbaines sont progressivement transformées en profondeur par la digitalisation et par la préoccupation du changement climatique. Des évolutions juridiques y sont associées, par exemple celles qui tiennent à la circulation des données dans les systèmes locaux de plus en plus interconnectés, ou celles qui affectent les changements dans la mobilité, induites par le souci du changement climatique.

Les espaces publics sont de plus en plus investis par le numérique – au travers de la vidéosurveillance, notamment –, avec les problèmes corrélatifs concernant la protection de la vie privée. La crise sanitaire a conduit à en restreindre l'utilisation, selon des modalités que l'on risque de retrouver au gré de futures crises, au détriment des libertés d'aller et venir, que le droit protège habituellement.

La régulation de l'occupation des sols est interpellée par les soucis de densification, de lutte contre l'artificialisation des sols comme par les évolutions de la mobilité et le développement du télétravail. Les plans locaux d'urbanisme doivent intégrer tous ces soucis dans une démarche de ville durable ou résiliente.

La gouvernance urbaine touche les bénéfices de la digitalisation, notamment en ce qu'elle facilite l'accès aux services publics et le dialogue avec les responsables publics, sous réserve de ce qui subsiste de fracture numérique. L'usage croissant de données comme le recours de moins en moins rare à des algorithmes posent cependant des problèmes juridiques dont certains ne sont pas tout à fait faciles à maîtriser.

b) De toutes ces évolutions, est-ce que le « droit à la ville » profite ou pâtit ?

Il faut éviter de donner une réponse trop simple.

À de multiples égards, les évolutions actuelles tendent à rendre les villes plus efficaces dans les services qu'elles rendent, les informations sur leur gestion plus accessibles, la communication avec leurs responsables en général plus facile. Et des mécanismes juridiques facilitent toutes ces évolutions.

Mais la médaille a ses revers. La fracture numérique tient encore certains habitants des villes à l'écart de leur fonctionnement digital. La densification crée par nature des tensions. Cela se traduit dans le droit, qui doit ménager des transitions.

Comme on l'a compris, je crois que les notions de « droit de la ville » et de « droit à la ville » sont

aujourd'hui d'indispensables viatiques pour quiconque s'intéresse aux aspects juridiques de l'urbain. Parce qu'elles permettent de capturer et d'éclairer un éventail beaucoup plus large de ces aspects que les véhicules intellectuels utilisés jusqu'à maintenant. Les villes ne sont des réalités anecdotiques ni sur le plan sociologique, ni sur le plan économique, ni sur le plan politique, ni sur le plan juridique : le droit perd son temps en n'en prenant pas acte.

Cela même si la ville n'est pas formellement inscrite au frontispice de telle ou telle législation. Ce que l'on peut regretter sans doute, d'ailleurs, mais cela ne doit pas nous empêcher de prendre les devants ! ●

Quelques références

- Jean-Bernard Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville,* LexisNexis, 2e éd., 2016 ; « La Ville, nouvelle frontière du droit administratif ? » ; *L'Actualité juridique. Droit administratif,* 2017, p. 853.
- Alain Bourdin, Marie-Pierre Lefeuvre et Patrice Melé (dir.), *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance.* Descartes & Cie, 2006.
- Gerald Frug, « The City as a Legal Concept », *Harvard Law Review,* nº 93, 1979-1980, p. 1057-1154.
- David Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances,* Éditions Amsterdam, 2011.
- Henri Lefebvre, *Le droit à la ville,* Anthropos, 1re éd. 1968.
- Valerio Nitrato Izzo, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche,* Editoriale Scientifica, 2017.
- Ali Sedjari (dir.), *Performance urbaine et droit à la ville,* L'Harmattan, 2011.
- Unesco, *Politiques urbaines et droit à la ville,* 2006.

L'armature urbaine française : une exception en Europe

Gérard-François Dumont

Professeur émérite à Sorbonne Université, président de la revue *Population & Avenir*.

Héritage de politiques étatiques pluriséculaires de centralisation, l'armature urbaine française se distingue par sa macrocéphalie. Paris concentre et polarise bien plus que n'importe quelle ville en Europe. Cette domination parisienne du système urbain demeure très élevée, même si elle tend à s'atténuer, notamment en raison d'une quête de qualité de vie. L'armature urbaine n'est jamais totalement figée.

La façon dont les villes se structurent et se hiérarchisent en France permet de comprendre son armature urbaine[1]. Dans ce dessein, il est nécessaire de considérer l'histoire, dont l'armature actuelle est aussi un héritage, qui s'analyse mieux en effectuant des comparaisons avec d'autres pays européens. Il convient enfin de se demander comment cette armature évolue, à des échelles variées.

Un double legs de l'histoire

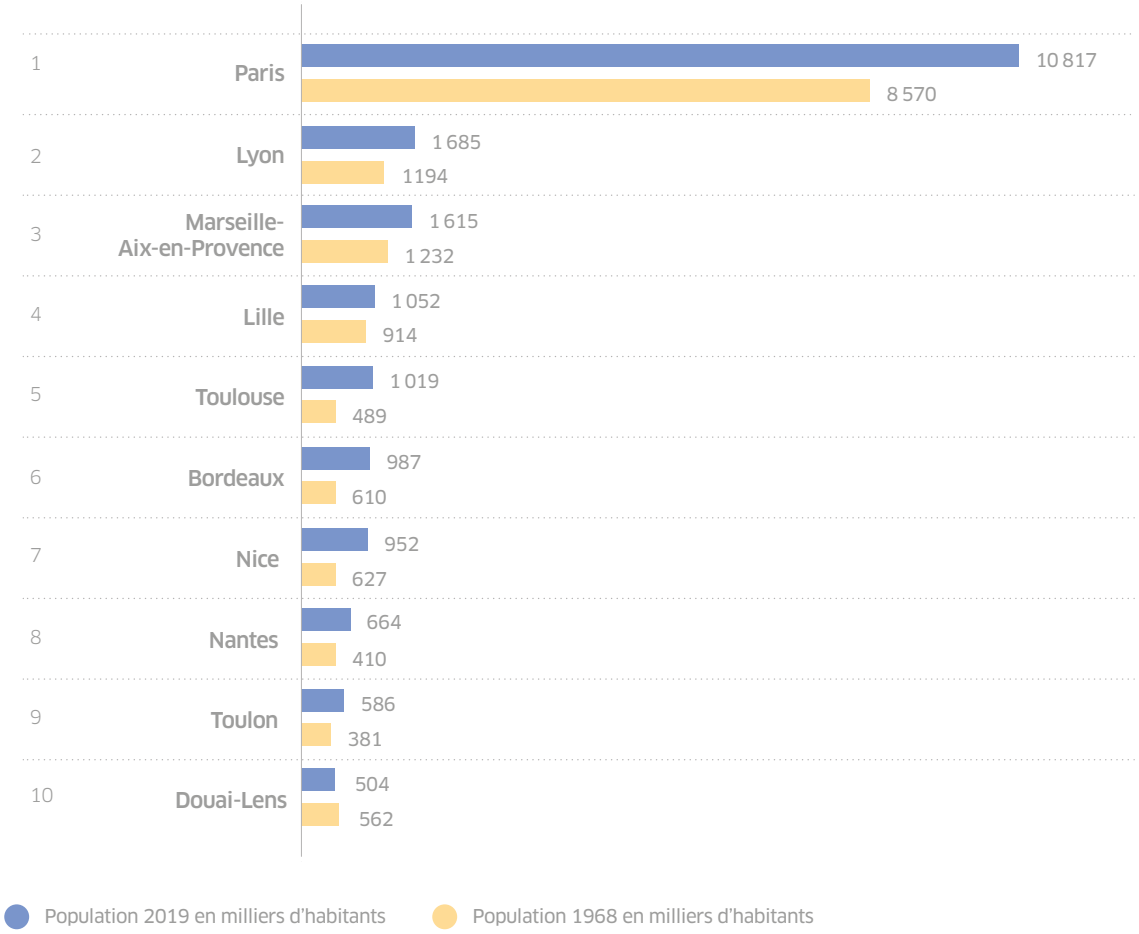
L'histoire livre deux enseignements essentiels. D'abord, la localisation des points, donc des villes, de l'armature urbaine relève de legs fort anciens. En effet, les villes qui marquent le paysage français sont, dans leur quasi-totalité, des territoires qui sont urbanisés depuis des siècles, voire des millénaires, comme Marseille, fondée il y a plus de vingt-cinq siècles. Certes, le peuplement actuel absolu et relatif de ces villes est généralement incomparablement plus élevé que dans le monde précédant l'ère industrielle, où l'agriculture dominait l'économie, imposant une population très majoritairement rurale. Mais, dans un pays au peuplement ancien comme la France, la naissance des villes est également précoce face à la nécessité d'avoir des lieux où s'exerce le pouvoir politique, où s'effectuent des échanges commerciaux, où il existe des nœuds de transports liés, par exemple, à l'existence de cours d'eau dans cette longue histoire pendant laquelle ces cours d'eau sont le principal moyen de transport. Ainsi, Bordeaux, Nantes, Paris ou Toulouse sont déjà des territoires de peuplement urbain avant l'ère chrétienne.

Le second enseignement de l'histoire tient à la centralisation des derniers siècles de l'Ancien Régime, qui se prolonge sous les régimes politiques successifs, à part la période des « quinze glorieuses » de la décentralisation, entre 1982 et 1997[2]. Cette centralisation explique les caractéristiques de la géographie actuelle des grandes villes françaises. La première est, hormis Paris, l'absence de grandes villes dans le Bassin parisien, comme à ses franges. Avant la centralisation, donc au Moyen Âge, la situation était relativement différente : Rouen, Reims ou Orléans avaient un poids démographique significatif, qu'elles ont perdu depuis, comme si Paris avait vampirisé le Bassin parisien en attirant les hommes et les activités avant même que le processus de l'émigration rurale ne se mette en œuvre, au XIXe siècle, avec le développement de l'industrie. Deuxième caractéristique liée à la première, les plus grandes villes de France hormis Paris, soit Lyon, Marseille, Toulouse ou Bordeaux, sont en périphérie de l'Hexagone, comme si leur éloignement de la capitale avait limité les effets de l'attraction parisienne. La plus proche de la capitale, Lille, est également en périphérie, et son importance actuelle hérite notamment de deux richesses économiques passées, celle des Flandres, tout particulièrement au Moyen Âge, puis de sa proximité avec les sources d'énergie privilégiées (houille) pendant un siècle d'industrialisation.

Aujourd'hui, le caractère de l'armature urbaine reste incontestablement macrocéphale, donc dominé par une seule grande ville. D'une part, au recensement de 2019, l'agglomération (c'est-à-dire l'unité urbaine[3]) de Paris réunit 16,6 % de la population de la France métropolitaine, soit 10,8 millions d'habitants, sur une superficie à peine supérieure à 0,5 % de l'Hexagone. D'autre part, toutes les autres unités urbaines comptant plus de 500 000 habitants, au nombre de neuf, ont un poids considérablement moindre. En effet, la deuxième agglomération la plus peuplée, Lyon, compte moins de 1,7 million d'habitants. L'unité urbaine de Paris est donc démographiquement plus de six fois plus importante que la deuxième.

1. Nous nous limitons ici à l'analyse de la France métropolitaine, compte tenu des diversités historiques et géographiques de chaque territoire des outre-mer français.
2. Gérard-François Dumont (dir.), *Populations, peuplement et territoires en France*, Armand Colin, 2022.
3. C'est-à-dire, selon une définition simplifiée, la commune de Paris plus toutes les communes périphériques en sorte qu'aucune habitation ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. L'unité urbaine de Paris compte, selon la délimitation de 2020, 411 communes et une superficie de 2853 km², soit la moitié d'un département français moyen de l'Hexagone.

LA POPULATION DES DIX AGGLOMÉRATIONS (UNITÉS URBAINES) LES PLUS PEUPLÉES DE FRANCE MÉTROPOLITAINE

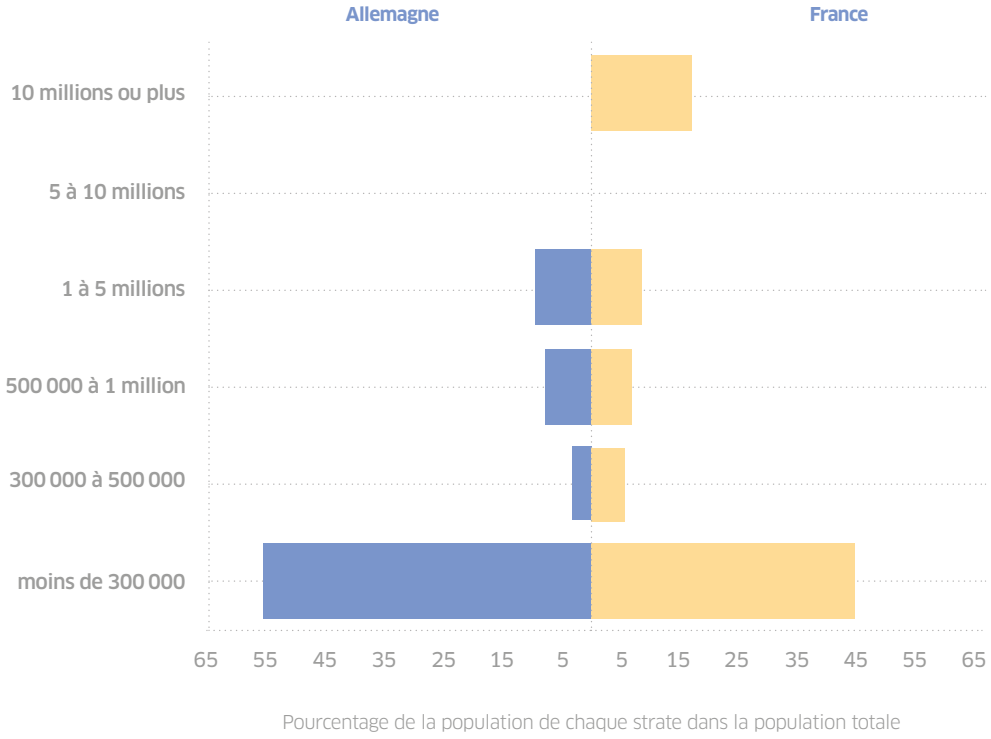


© **Gérard-François Dumont** - Chiffres Insee, RGP 1968, RP 2019, délimitation 2020 des unités urbaines

Une nature macrocéphale sans véritable équivalent dans les pays européens comparables

Il en résulte une armature urbaine macrocéphale dont la nature peut être confirmée en comparant l'Hexagone aux autres pays européens et, d'abord, à l'Allemagne. Outre-Rhin, aucune ville ne pèse le poids de Paris et aucune ville ne domine l'armature urbaine, puisque l'Allemagne ne compte ni mégapole (ville comptant plus de 10 millions d'habitants) ni ville comptant plus de 5 millions d'habitants. La ville la plus peuplée, la capitale politique, Berlin, compte 3,5 millions d'habitants, trois fois moins que Paris. La deuxième ville la plus peuplée, Hambourg, l'est deux fois moins que Berlin, suivie d'une autre ville millionnaire, Munich, tandis que Cologne, au quatrième rang, avoisine le million d'habitants. Ces données témoignent d'une différence de nature entre l'armature urbaine polycéphale de l'Allemagne et celle, macrocéphale, de la France.

LA PYRAMIDE DE L'ARMATURE URBAINE DE L'ALLEMAGNE ET DE LA FRANCE EN 2020



© Gérard-François Dumont - Chiffres WUP 2020.

L'Allemagne est un pays tardivement unifié. C'est aussi un pays fédéral, au sein duquel les Länder disposent d'un important pouvoir politique et économique. Ainsi, dans le Nord-Ouest, Hambourg est une métropole essentielle pour le commerce extérieur – soit, selon la formule consacrée, « l'entrée du monde de l'Allemagne » –, les transports et la presse. Dans le Sud, Munich exerce des fonctions nationales par l'importance qu'y revêtent l'université, la recherche et la culture. En revanche, la France se distingue par une polarisation de toutes les fonctions supérieures à Paris en matière politique, économique, culturelle ou universitaire. À l'inverse de la France, l'Allemagne, parmi ses 120 universités, en compte certaines fort renommées situées dans des villes qui n'apparaissent pas dans le classement des plus grandes et qui ne sont pas des capitales de Land : Heidelberg (150 000 habitants), dans le Land de Bade-Wurtemberg, Ulm (120 000), également dans le Bade-Wurtemberg, Iéna (108 000) en Thuringe, ou Bamberg (73 000) en Bavière.

La spécificité de l'armature urbaine de la France se trouve également confirmée en considérant les autres pays européens ayant une superficie certes inférieure à celle de la France, mais toutefois significative, soit l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Pologne, ou les deux petits pays limitrophes de la France, la Belgique et la Suisse. Comme l'Allemagne, deux pays, l'Italie et la Pologne, peuvent être considérés comme polycéphales et un autre, l'Espagne, bicéphale compte tenu de la domination de l'armature urbaine par Madrid et Barcelone. Le seul pays assez semblable à la France, partageant un héritage

de centralisation, est le Royaume-Uni. Toutefois, sa macrocéphalie est nettement moins accentuée que celle de la France : Londres n'est pas (ou pas encore) une mégapole, puisque comptant moins de dix millions d'habitants ; la deuxième agglomération, Manchester, compte 2,8 millions d'habitants, plus d'un million de plus que Lyon ; Birmingham, 2,6 millions d'habitants, et Glasgow, 1,7.

LA FRANCE EST-ELLE LE SEUL PAYS EUROPÉEN COMPARABLE À ARMATURE URBAINE MACROCÉPHALE ?

Pays	Nature de l'armature urbaine	Principales villes
Allemagne	polycéphale	Berlin, Hambourg, Munich, Cologne
Belgique	polycéphale	Bruxelles, Anvers, Liège, Gand
Espagne	bicéphale	Madrid, Barcelone
France	macrocéphale	Paris
Italie	polycéphale	Rome, Milan, Naples, Turin
Royaume-Uni	tendance macrocéphale	Londres, mais Manchester et Birmingham
Pologne	polycéphale	Varsovie, Cracovie, Łodz, Wroclaw
Suisse	polycéphale	Zurich, Genève, Bâle, Lausanne

© **Gérard-François Dumont,** d'après données WUP 2020.

Les raisons d'une légère atténuation de la macrocéphalie

Globalement, la part des dix agglomérations françaises les plus peuplées s'est accentuée en un demi-siècle, du recensement de 1968 à celui de 2019. En effet, la part de la population de la France métropolitaine vivant dans l'une de ces dix agglomérations s'est accrue de 0,3 point de pourcentage. Mais un tel chiffre peut paraître faible compte tenu des multiples facteurs ayant favorisé l'attractivité des grandes villes[4] : augmentation de leur poids politique pour plusieurs d'entre elles dans le cadre de la régionalisation effectuée en 1982, puis de l'instauration de grandes régions, le 1er janvier 2016 ; concentration des fonctionnaires de la fonction publique d'État dans les villes les plus peuplées[5] ; amélioration des infrastructures de transport au profit de ces villes (autoroutes, lignes à grande vitesse, aéroports, transports urbains…) ; financements préférentiels de l'État pour les grandes villes ou des établissements publics localisés dans ces villes.

Dans ce contexte général, il convient de constater une légère atténuation du caractère macrocéphale de l'armature urbaine de la France. Alors que la population des dix agglomérations les plus peuplées a augmenté de 32,6 % entre 1968 et 2009, celle de Paris a moins progressé – 26,2 % –, la hausse des populations de Lyon et de Marseille-Aix-en-Provence ayant respectivement été de 41,2 % et de 31 %. En conséquence, le poids démographique relatif de l'unité urbaine de Paris a diminué de 57,2 % en 1968 à 54,4 % en 2019 parmi les dix les plus

4. Et également des méthodes utilisées pour calculer l'urbanisation en France ; cf. Gérard-François Dumont, Jean-Albert Guieysse, Thierry Rebour, « La fin de l'urbanisation en France ? Un peuplement villes-campagnes en forte recomposition », *Les analyses de Population & Avenir*, nº 38, février 2022, https://doi.org/10.3917/lap.038.0001.
5. Gwénaël Doré, « France : géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire », *Population & Avenir*, nº 745, novembre-décembre 2019. https://doi.org/10.3917/popav.745.0004.

peuplées, et de 17,2 % à 16,6 % au sein de l'Hexagone. Certes, Paris est demeuré un territoire jeune, connaissant un fort excédent des naissances sur les décès, et d'attraction, tout particulièrement pour l'immigration internationale. Mais l'agglomération a été jugée répulsive par nombre de personnes, puisque son solde migratoire global est constamment négatif depuis 1975, de nombreux habitants, jugeant que la qualité de vie y est insatisfaisante, s'en éloignant. C'est logiquement le cas pour une partie des personnes arrivant à l'âge de la retraite et qui n'ont plus la contrainte d'une proximité avec leur lieu de travail. Mais c'est également le cas d'actifs à la recherche d'aménités dans d'autres territoires français, urbains ou ruraux.

Cette atténuation de la macrocéphalie hexagonale ne signifie nullement des évolutions homothétiques pour les autres principales agglomérations de France, mais, au contraire, des dynamiques fort contrastées. Ainsi, les deux agglomérations septentrionales longtemps favorisées lors de l'ère industrielle, Lille et Douai-Lens, ont vu leur poids démographique reculer. À l'inverse, l'importance prise par l'industrie aéronautique a déclenché à Toulouse une forte attraction, que l'on peut résumer par un « effet Airbus », d'où il résulte que cette agglomération est la seule des dix premières à avoir doublé son nombre d'habitants en un demi-siècle et à devenir ainsi millionnaire en nombre d'habitants.

Les changements dans la hiérarchie de l'armature urbaine peuvent être illustrés par une comparaison entre Bordeaux et Toulouse. Au recensement de 1968, Bordeaux, en considérant son unité urbaine dans sa délimitation de 2020, est nettement plus peuplée que Toulouse, avec 25 % d'habitants en plus. Cette ville vit notamment d'une rente, la production viticole de renommée mondiale, de son rôle dans les transports maritimes et d'activités industrielles localisées grâce à ses atouts géographiques. De son côté, Toulouse a commencé à bénéficier des premières décennies de l'industrie aéronautique. Dans l'entre-deux-guerres, des entreprises privées, Latécoère et Dewoitine, y ont décidé l'installation d'établissements aéronautiques, en raison de la situation géographique de la ville : d'une part, le territoire toulousain se situe loin des éventuelles lignes de front franco-allemandes ; d'autre part, le ciel toulousain est propice aux essais aériens de nombreux jours dans l'année. Dans les années 1960, l'État renforce la place de l'aéronautique et de l'espace avec l'implantation de grandes écoles d'ingénieur et du Centre national d'études spatiales. Toutefois, en 1968, la demande (et donc la production) d'avions est limitée car le transport aérien est encore essentiellement le fait des classes supérieures et ne concerne qu'une partie minoritaire de la population, même si le progrès technique a commencé d'allonger la possibilité de vols sans escales et, donc, de réduire les coûts.

Puis Toulouse est portée par l'essor du transport aérien, qui demande des flottes de plus en plus nombreuses, et la ville devient la capitale européenne de l'aéronautique (avec Hambourg) et même une capitale mondiale de ce secteur avec Seattle (État de Washington, États-Unis), où est installé le grand concurrent d'Airbus, Boeing.

Dans le même temps, une bonne gouvernance territoriale s'y déploie à compter des années 1980, dans le contexte de la décentralisation, pour rendre la ville plus attractive : réhabilitation de la Ville rose ; ouverture, en 1993, du métro selon la technologie VAL ; développement de zones d'activité dans des secteurs de pointe, comme l'informatique… Portée par un fort excédent migratoire, notamment de personnes jeunes et favorisant un excédent naturel positif, Toulouse enregistre donc la plus forte croissance des dix principales agglomérations de France.

Dans les dernières décennies du XXe siècle, Bordeaux voit son centre-ville se dégrader, y réalise un quartier sans âme (Mériadeck) et vit essentiellement sur une économie rentière, tandis que la gouvernance de la ville n'utilise guère les possibilités données par les compétences transmises aux élus par la décentralisation de 1982. En conséquence, au seuil du XXIe siècle, Toulouse finit par rattraper Bordeaux en nombre d'habitants et demeure depuis davantage peuplée. Toutefois, au milieu des années 1990, Bordeaux déploie une nouvelle gouvernance territoriale visant à dynamiser l'attractivité de la ville : réhabilitation du centre-ville ; tramway désenclavant les quartiers périphériques, dont ceux d'établissements universitaires et de la rive droite ; aménagement des berges de la Garonne. En outre, l'affaiblissement des industries traditionnelles situées sur la rive droite de la Garonne se voit compensé par l'essor d'entreprises de pointe, à l'exemple de Dassault, qui y construit les avions Falcon et Rafale. Bordeaux voit également se développer le tourisme, notamment en tant qu'escale de croisière et au titre du tourisme d'affaires. Enfin, l'annonce du prolongement de la ligne à grande vitesse (LGV) Atlantique jusqu'à cette ville, puis sa mise en service, le 2 juillet 2017, participe de son attractivité. En conséquence, pour la période intercensitaire la plus récente (2013-2019), la croissance démographique de Bordeaux (1,5 % par an) a été légèrement supérieure à celle de Toulouse (1,4 %).

Ainsi, le rôle de la gouvernance territoriale est un des éléments explicatifs des variations dans la hiérarchie de l'armature urbaine, tant pour les plus grandes villes, comme dans l'exemple ci-dessus de Bordeaux et de Toulouse, que pour des villes moyennes ou de petites villes. Pour ne donner que deux exemples, c'est ainsi que Montpellier, auparavant au peuplement semblable à Nîmes, est devenue deux fois plus peuplée, tandis que de petites villes, comme Vitré ou Les Herbiers, ont enregistré des croissances démographiques nettement supérieures non seulement à la moyenne nationale, mais aussi à la capitale de leur région. En outre, en fonction des changements dans l'importance relative des branches économiques, les villes anciennement industrielles ont perdu de l'attractivité tandis que celles présentes dans des activités en forte croissance en ont bénéficié. ●

Le rôle croissant des maires

Olivier Renaudie

Professeur à l'École de droit de la Sorbonne, codirecteur du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GIS-GRALE).

Les communes pèsent davantage dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les dynamiques de décentralisation et les dispositions récentes relatives à la différenciation confèrent aux maires, qui bénéficient par ailleurs de la proximité avec la population, un rôle et des responsabilités accrus, particulièrement en matière d'urbanisme et de sécurité. La montée en puissance des maires s'avère toutefois limitée, notamment sur le plan sanitaire.

Toutes les collectivités territoriales contribuent désormais à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques. Elles le font de manière indirecte, par l'intermédiaire du Sénat. Il faut en effet rappeler que celui-ci « assure la représentation des collectivités territoriales de la République[1] ». Elles le font également de manière plus directe : d'un côté, les grandes associations d'élus locaux, comme Régions de France ou l'Association des maires de France, pèsent sur le contenu des textes législatifs et réglementaires en cours d'élaboration ; de l'autre, les collectivités territoriales sont concernées par la mise en œuvre des dispositions normatives, soit que celles-ci portent sur leurs compétences, soit qu'elles doivent simplement les mettre en œuvre localement.

Un tel constat n'est pas anormal dans une République, dont l'organisation est qualifiée de « décentralisée » par la Constitution. Celui-ci n'en est pas moins remarquable pour au moins trois raisons[2]. D'abord, ce constat contemporain contraste avec l'histoire institutionnelle de la France, marquée – on le sait – par une forte centralisation politique et administrative. Ensuite, cela témoigne d'un changement de paradigme relatif au territoire : longtemps, ce dernier a été réduit à n'être qu'un instrument au service des organes centraux de l'État ; désormais, il est le lieu pertinent où les questions sont posées, et les réponses, élaborées. Enfin, il faut noter que cette coproduction des politiques publiques s'est opérée malgré la restriction des hypothèses de cumul des mandats politiques opérée en 2014[3] : on le rappelle, il est interdit notamment à tout député ou sénateur d'exercer une fonction exécutive locale.

Parmi les collectivités territoriales concernées par ce mouvement, les communes occupent une place à part, non pas seulement parce qu'elles sont les plus nombreuses, mais parce qu'elles sont les mieux identifiées par la population en matière de qualité de vie. Cela nous conduit à nous interroger sur la montée en puissance des maires dans les politiques publiques. Pour répondre à cette interrogation, il convient d'analyser les motifs, les modalités et les limites de cette montée en puissance.

Les motifs

Les maires sont aujourd'hui une figure incontournable des politiques publiques. Pourquoi en est-il ainsi ? On peut invoquer trois raisons principales, puis en donner quelques illustrations.

La première raison de cette évolution est d'une grande banalité : il s'agit du mouvement de décentralisation territoriale, ayant conduit à de nombreux transferts de compétence, de l'État vers les collectivités, en particulier les communes. Entamé au début des années 1970, ce mouvement a été prolongé par la loi du 2 mars 1982, qui procède notamment à la suppression de la tutelle de l'État sur les collectivités et à des transferts par blocs de compétences. Il a été amplifié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui consacre le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales et affirme le caractère décentralisé de l'organisation de la République française. La deuxième raison est plus contemporaine : il s'agit de la différenciation territoriale, telle qu'elle résulte de la loi du 21 février 2022[4]. Comme le précise ce texte, les règles relatives à l'attribution et à l'exer-

1. Article 24 de la Constitution.
2. Voir Pierre Sadran, *La République territoriale. Une singularité française en question,* La Documentation française, 2015.
3. Loi organique nº 2014-125 du 14 février 2014.
4. Loi nº 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

cice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte de différences objectives de situation. Il est d'usage de filer la métaphore vestimentaire : on parle alors de statut « sur mesure » ou encore de disposition législative « cousue main » pour désigner telle ou telle collectivité ou partie du territoire national[5]. De telles dispositions permettent ainsi d'adapter le droit aux caractéristiques particulières de certaines collectivités, par exemple leur taille, leur insularité, ou encore de corriger des inégalités de fait, généralement économiques, par des mécanismes de compensation. La troisième raison tient à l'essence même de la commune. D'une part, celle-ci incarne l'échelon de proximité. D'autre part, les édiles communaux entretiennent avec la population des relations étroites, au point d'être, selon la formule consacrée, à portée d'engueulades.

On peut illustrer l'importance prise par le maire dans les politiques publiques en évoquant deux d'entre elles, l'urbanisme et la sécurité. S'agissant de l'urbanisme, il faut rappeler que, pendant très longtemps, celui-ci a été une affaire d'État. Certes, les communes étaient associées à l'élaboration des documents d'urbanisme, mais les préfets avaient le dernier mot. Il en allait de même pour la délivrance des permis de construire : en cas de désaccord entre le maire et le directeur départemental de l'équipement, la décision était transférée au préfet. Les lois des 7 janvier 1983 et 18 juillet 1985 ont opéré un changement important en confiant au maire une double compétence : celle d'élaborer les documents d'urbanisme, notamment les plans locaux d'urbanisme, et celle de délivrer, au nom de la commune, les permis de construire. Depuis cette révolution décentralisatrice, les maires peuvent façonner le cadre de vie des habitants des villes tout en devant rendre compte – politiquement et juridiquement – des choix opérés. S'agissant de la sécurité, il y a eu longtemps un malentendu. À force d'entendre les ministres de l'Intérieur successifs répéter qu'elle était une compétence exclusive de l'État, on a fini par le croire. Or, de très longue date, au moins depuis la Révolution de 1789, la sécurité est une compétence partagée entre l'État et les communes. Sur le territoire de ces dernières, les maires peuvent édicter des mesures ayant pour objet de prévenir les troubles à l'ordre public, afin de protéger la population, par exemple fermer une voie à la circulation automobile ou interdire l'accès à une plage. Une telle compétence conférée aux maires présente deux avantages. Le premier avantage, d'ordre pratique, est celui de la rapidité : toujours le premier informé des événements se déroulant sur le territoire de sa commune, le maire est le plus à même de réagir au plus vite. Le second avantage, d'ordre théorique, tient à ce que la commune constitue l'échelon le plus libéral[6]. Juridiquement, les restrictions aux libertés apportées par les mesures de police doivent être tout à la fois exceptionnelles et matériellement limitées[7]. Elles doivent également être limitées dans l'espace : c'est en ce sens que les mesures de police municipale, applicables sur un territoire aussi restreint que celui d'une commune, apportent aux libertés des restrictions par essence mesurées.

Les modalités

Il faut se méfier de la personnification des fonctions et de la figure du maire-entrepreneur, qui pourraient laisser penser que les maires font tout seuls. C'est loin d'être le cas[8]. D'abord, ils peuvent s'appuyer sur les membres du conseil municipal : sur ce point, il est significatif que, ces dernières années, les adjoints au maire titulaires d'une délégation relative à l'une ou l'autre des politiques publiques (urbanisme, développement durable, santé, culture, sécurité, etc.) se sont multipliés. Ensuite, les entourages des maires ont été renforcés : d'un côté, l'encadrement administratif des collectivités s'est accru ; de l'autre, les structures de cabinet se sont étoffées. Enfin, les maires inscrivent leur action dans une démarche moins verticale qu'auparavant : ils cherchent le dialogue et le partenariat. Cela se traduit de deux manières : par la contractualisation, tournée plutôt vers l'État ; par la concertation, tournée plutôt vers les habitants.

S'agissant de la contractualisation, elle est une tendance lourde en matière d'action publique locale. Symboliquement, elle permet de mettre les communes et l'État sur un pied d'égalité. En pratique, elle est souvent l'occasion d'imposer des contraintes aux collectivités. C'est le cas, par exemple, des contrats de Cahors, mis en place en 2020, qui visent à adopter une approche partenariale pour la maîtrise de la dépense publique. C'est le cas également des contrats de sécurité intégrée, qui, sur la forme, matérialisent le dialogue entre l'État et une commune en matière de sécurité et, sur le fond, donnent lieu à des engagements, par exemple renouveler le parc automobile de la police municipale ou étendre la vidéoprotection sur le territoire de la commune.

S'agissant de la concertation, elle est également dans l'air du temps, car elle permet de mieux associer la population aux actions de la commune. En effet, elle peut se définir comme un processus dans lequel les habitants sont informés et consultés, afin de débattre et d'enrichir un projet. Sur le sujet, la politique environnementale a été pionnière, avec les enquêtes publiques, créées par la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983[9] et régulièrement renforcées. Celles-ci précèdent en général les grands travaux et les expropriations et sont l'occasion de faire connaître aux habitants la teneur d'un projet et d'adapter celui-ci aux réactions recueillies. Loin

5. Voir Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française,* PUF, 2015.
6. Jean-Jacques Gleizal, « L'État, les collectivités locales et la sécurité : concepts et politiques », *Les Cahiers de la sécurité intérieure,* nº 16, 1994, p. 13.
7. On connaît la formule classique, selon laquelle « la liberté est la règle et la restriction de police, l'exception » (concl. Corneille, Conseil d'État, 10 août 1917, *Baldy,* Leb. p. 638).
8. Voir Stéphane Cadiou, *Le Pouvoir local en France,* PUG, 2009, p. 158 et s.
9. Loi nº 83-630 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

de se limiter à l'environnement et à l'urbanisme, la concertation s'étend au secteur social, à la santé ou encore à la prévention des risques.

Les limites

Aussi remarquable soit-elle, la montée en puissance des maires dans les politiques publiques n'est pas sans limites. Celles-ci sont de deux types.

D'une part, l'importance prise par les maires est aujourd'hui atténuée par le développement de l'intercommunalité, incarnée par les établissements publics de coopération intercommunale, notamment les métropoles. De nombreuses compétences autrefois exercées par les maires ont été transférées à l'échelon intercommunal : tel est le cas en matière d'urbanisme, d'habitat, d'environnement, de transports ou de culture. Les raisons du succès contemporain de l'intercommunalité sont multiples. Une première raison tient à ce que, dans de nombreux secteurs, la commune s'avère un territoire trop étriqué pour exercer efficacement certaines compétences et répondre aux attentes de la population en la matière. Une seconde raison tient aux économies budgétaires auxquelles les communes peuvent aspirer en exerçant en commun certaines compétences, ce qui, dans un contexte de raréfaction des ressources, est tout sauf négligeable.

D'autre part, les maires sont privés de moyens d'action dans certains secteurs de l'action publique. Tel est le cas dans les domaines régaliens, à savoir la défense, la justice ou la diplomatie, qui relèvent historiquement et juridiquement de la compétence exclusive de l'État. Ainsi, confronté à la fermeture d'un tribunal sur le territoire de la commune, le maire peut monter au créneau politiquement, mais il est relativement désarmé sur le plan juridique. Au-delà de la sphère régalienne, il est des politiques publiques qui laissent encore trop peu de place aux maires. Pour s'en convaincre, on peut prendre l'exemple de la santé. La crise sanitaire a révélé la situation paradoxale des maires. D'un côté, ceux-ci ont été en première ligne durant la pandémie : achat et distribution de masques, création de fonds d'équipement d'urgence pour les professions de santé, mise en place de services de téléconsultation, installation de vaccinodromes, les initiatives locales ont été nombreuses [10]. De l'autre, leurs attributions en matière sanitaire sont apparues particulièrement limitées. Cela tient à ce que le Code de la santé publique prévoit que « la politique de santé relève de la responsabilité de l'État [11] », et ce afin de garantir à tous l'égal accès aux soins. Certains arrêtés municipaux édictés à l'occasion de la pandémie ont pu ainsi être annulés par le juge administratif pour incompétence. Le cas le plus emblématique est certainement celui des arrêtés obligeant la population à porter un masque sur certaines parties du territoire de la commune. Le maire de Sceaux [12] et, plus récemment, celui de Nice [13] ont pu estimer nécessaire de prendre de telles mesures. Saisi de recours, le juge a estimé qu'en l'état du droit, un maire n'est pas compétent pour édicter un arrêté de ce type, lequel est susceptible, par ailleurs, de compromettre la cohérence et l'efficacité des décisions prises par les autorités de l'État. Logiques juridiquement, de telles décisions juridictionnelles apparaissent dépassées politiquement. D'une part, les maires semblent renvoyés au statut de simples préfets sanitaires, très loin de l'esprit de décentralisation. D'autre part, il est paradoxal qu'à l'heure où la différenciation territoriale progresse, des politiques publiques semblent toujours en proie à la centralisation étatique et à une application uniforme sur l'ensemble du territoire national. Non seulement cela n'est guère libéral, mais il n'est pas certain que cela soit très efficace. ●

10. Philippe Mouiller et Patricia Schillinger, *Rapport d'information relatif aux initiatives des territoires en matière d'accès aux soins,* Sénat, nº 63, 14 octobre 2021.
11. Article L. 1411-1. Sur le sujet, voir Benoît Apollis et Didier Truchet, *Droit de la santé publique,* Dalloz, 11e éd., 2022, p. 22.
12. Conseil d'État, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux,* req. nº 440057.
13. Tribunal administratif de Nice, 8 juillet 2022, *M. Cassia,* req. nº 2203291. Voir Patrice Spinosi, « Bas les masques ! », *JCP G,* 18 juillet 2022.

Qualités de la ville, attractivité et marketing urbain

François Cusin

Professeur d'aménagement et urbanisme à l'université Paris-Dauphine-PSL.

Le marketing urbain a connu un essor rapide durant les dernières décennies. Il vise à mettre en valeur les qualités de la ville. L'accent est mis sur la construction d'une image de marque, la réalisation de projets urbains marquants et l'organisation d'événements à fort rayonnement. Certaines villes se sont ainsi transformées de manière spectaculaire. Mais les politiques d'attractivité ne sont pas une solution miracle pour résoudre les problèmes urbains. Elles peuvent même les aggraver.

Les villes sont confrontées à une concurrence interurbaine croissante. Dans le même temps, les États ont revu à la baisse leurs interventions directes dans les politiques urbaines. La décentralisation a renforcé l'autonomie des villes. La désindustrialisation les a incitées à se transformer. Dans ce contexte, depuis la fin des années 1970, les villes ont progressivement opéré un tournant entrepreneurial. Au registre classique de la compétitivité s'est ajouté celui de l'attractivité[1]. Dans un monde où les capitaux, les entreprises, la main-d'œuvre et les consommateurs deviennent plus mobiles, les villes déploient des efforts croissants pour tenter de capter ces flux. Pour ce faire, elles recourent de plus en plus aux stratégies de marketing territorial. Afin d'attirer des investissements, des entreprises, des touristes et la classe créative chère à Richard Florida[2], les villes doivent mettre en valeur des qualités. Le marketing urbain va de pair avec la promotion des villes à travers des plans de communication. Mais il ne se réduit pas à cela. Il engage de nouveaux modes de gestion urbaine, des formes renouvelées de planification urbaine (désormais qualifiée de « stratégique »), une manière de concevoir des projets de développement qui visent à satisfaire les attentes de clientèles ciblées et à assurer le rayonnement de la ville.

L'image de marque comme première qualité de la ville

La ville est par essence un lieu de création de valeur. Dans un univers concurrentiel, la première valeur qu'elle doit promouvoir, c'est la sienne. En s'inspirant du marketing des entreprises, les villes ont créé leurs propres marques et se sont lancées dans des campagnes de promotion en produisant des slogans accrocheurs. La pionnière en la matière a été New York, avec son célèbre slogan « I ♥ New York », créé dans le cadre d'une campagne publicitaire dans les années 1970, alors que la ville est en situation de quasi-faillite et que son image est sérieusement écornée. D'autres villes ont suivi, comme Boston ou Glasgow, pour marquer leur tournant postindustriel. En France, Georges Frêche a lancé, en 1985, une opération de promotion en direction des entreprises technologiques et des actifs qualifiés, avec le slogan « Montpellier la surdouée ». La plupart des villes ont opéré ce tournant marketing, en particulier les villes industrielles en déclin qui cherchent à gommer les représentations négatives associées à leur territoire. Les grandes métropoles ne sont pas en reste. La ville de Londres, avec son logo créé en 2008, s'est positionnée en tant que ville globale attractive pour les entreprises et les investisseurs.

La stratégie de marque, ou *city branding,* vise à positionner la ville au sein de la concurrence interurbaine et à lui octroyer une image valorisante tout

1. Sur l'attractivité, voir François Cusin, Julien Damon, « Les villes face aux défis de l'attractivité », *Futuribles,* nº 367, 2010, pp. 25-45.
2. Voir, entre autres, Richard Florida, *Who's Your City ? How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life,* New York, Basic Books, 2008.

en la différenciant de ses concurrentes. Les villes se sont entourées de cabinets de conseil et ont diversifié les canaux utilisés pour promouvoir leur marque et vanter leurs qualités : outre les publicités dans les médias traditionnels, brochures, magazines de promotion, vidéos, sites Internet, réseaux sociaux sont utilisés pour tenter de séduire les « acheteurs » potentiels des lieux.

L'image de marque peut être améliorée grâce à des stratégies de labellisation. Les villes cherchent, par exemple, à faire labelliser leurs clusters innovants. En France, le label « pôle de compétitivité » est octroyé par l'État. Son obtention est synonyme de financements et d'un rayonnement accru. Plus sélectif, le label French Tech a été créé pour valoriser les villes dotées d'un écosystème de start-up. L'objectif est d'attirer les entrepreneurs et les investisseurs et de transformer les start-up en championnes mondiales. La promotion de la ville durable offre, elle aussi, la possibilité de se démarquer des concurrents. Les villes se sont lancées dans la création d'écoquartiers, la promotion des mobilités douces, la végétalisation urbaine, les circuits courts et l'alimentation durable, etc., au sein de larges programmes mis en exergue dans les plans climat et l'Agenda 21. L'attribution d'un label par des organismes indépendants ou par les pouvoirs publics peut venir couronner cet effort. Car l'important, à l'ère du marketing urbain, n'est pas seulement de faire, mais de faire savoir. La métropole de Nantes a, par exemple, été élue en 2013 Capitale verte de l'Europe par la Commission européenne. Mais la récompense la plus prestigieuse est celle décernée par l'Unesco avec l'inscription au patrimoine mondial de l'humanité. La concurrence entre les pays et les villes pour l'obtention de ce précieux label est particulièrement forte. Pour des villes moyennes initialement peu attractives, l'enjeu est important, car le label Unesco ouvre de nouveaux horizons pour ce qui est du développement local. Le Havre (2005) ou Albi (2010) ont ainsi pu gagner en attractivité touristique. Ce label permet en outre de construire de la fierté locale *(pride building),* facteur d'attachement au territoire et de mobilisation des habitants et des acteurs économiques.

ONLYLYON

Mégaprojets et architecture iconique

Le marketing ne suffit pas. La (re)création de l'image d'un lieu s'accompagne d'investissements, souvent très lourds. Derrière les mots et les images, un changement physique de la ville est considéré comme nécessaire pour accroître son rayonnement. Toutes les villes se sont engagées dans de grands projets urbains. Tout d'abord, il n'est plus question de faire table rase de la ville ancienne. Au contraire, la patrimonialisation de la ville est devenue la règle. Les quartiers centraux anciens, souvent dégradés, ont été réhabilités pour attirer gentrifieurs et touristes. À New York, à partir des années 1970, le quartier de Soho, d'abord promis à la démolition, a été transformé en district artistique. Puis, avec l'arrivée d'une clientèle très aisée, il s'est transformé en quartier haut de gamme. La promotion de la vie nocturne, avec ses restaurants, ses bars, ses cafés et ses boîtes de nuit, fait également partie des stratégies de revalorisation des lieux.

Mais la réinvention de la ville à travers l'urbanisme ne se limite pas au patrimoine ancien. Les mégaprojets urbains se sont multipliés un peu partout, généralement en lieu et place d'anciennes friches industrielles et logistiques. L'un des exemples les plus parlants est le projet Canary Wharf à Londres. Il a permis d'étendre le district financier et de renforcer la centralité financière de Londres. Les mégaprojets permettent la création de bureaux, l'implantation de logements haut de gamme, de centres commerciaux, d'hôtels et d'équipements de loisirs. Nombre d'entre eux s'accompagnent d'un *flagship,* c'est-à-dire d'une réalisation architecturale conçue par un « starchitecte » et destinée à marquer le territoire, à impressionner et à assurer ainsi le rayonnement international de la ville. L'architecture a sans doute toujours été un outil privilégié du marketing urbain. Mais, plus que jamais, elle est la preuve tangible de la qualité du lieu, de sa dimension créative. Le cas le plus célèbre est le musée Guggenheim de Bilbao, conçu par Frank Gehry. Ville industrielle en déclin, Bilbao a connu un essor spectaculaire du nombre de touristes à partir de 1997, année d'ouverture du musée. À tel point que l'on parle désormais de l'« effet Bilbao ». Beaucoup de villes ont recherché cet effet en implantant sur leur territoire un grand équipement culturel signé par un architecte de renommée mondiale, mais souvent avec moins de succès. Quoi qu'il en soit, la culture est désormais utilisée comme un moteur du développement urbain et comme le témoignage du tournant postindustriel des villes.

Au-delà de l'architecture iconique, les stratégies de développement urbain mettent l'accent sur la consommation. La ville est un lieu où l'on consomme

des biens et des services. Mais la ville est aussi un lieu que l'on consomme. Le travail des ambiances urbaines est donc au cœur du marketing urbain. On parle désormais de marketing « expérientiel ». Il s'agit de réenchanter la ville à travers les expériences urbaines. La conception des espaces urbains s'oriente en fonction des publics ciblés. Elle tend souvent à maintenir à distance les populations que l'on ne souhaite pas attirer (classes populaires, SDF). Cela passe par une offre commerciale conçue en direction des clients disposant d'un certain pouvoir d'achat ou par la conception des espaces publics reposant sur un urbanisme « préventif », dissuadant notamment le stationnement sur place de personnes considérées comme indésirables.

Un autre trait marquant résulte de la recherche de mixité fonctionnelle. À l'opposé de l'urbanisme fonctionnaliste des années 1950-1960, les projets urbains hybrident les différentes fonctions urbaines. L'objectif est de favoriser une animation continue des quartiers, contrairement aux quartiers monofonctionnels de la période précédente. Les investisseurs financiers tablent d'autant plus sur la mixité des fonctions que celle-ci permet de combiner des activités obéissant à des cycles différents. Si la location des bureaux fléchit, le centre commercial, les parkings ou l'hôtel de luxe stabiliseront les loyers. En outre, les centres multifonctionnels ont un pouvoir d'attraction plus grand que les centres spécialisés.

La ville est une fête

Les stratégies événementielles occupent une place importante au sein du marketing urbain. Les grands événements permettent de mobiliser les habitants, d'attirer des visiteurs et de faire rayonner la ville. Ils sont aussi appréhendés par les élus locaux comme un catalyseur des dynamiques urbaines. Les événements organisés sont généralement le moyen de légitimer de nouveaux investissements dans des projets urbains. Ils sont par ailleurs vecteurs de fierté locale pour les habitants.

La culture est en première ligne pour améliorer l'image de marque des villes et générer du développement urbain. Les stratégies événementielles à rayonnement international ne sont pas l'apanage des grandes villes. Carhaix, commune de 7 000 habitants, est devenue célèbre à partir de la fin des années 1990 avec son festival des Vieilles Charrues. On peut également citer les Eurockéennes de Belfort, les Francofolies de La Rochelle, le Printemps de Bourges, le Hellfest de Clisson, Jazz in Marciac. Dans un autre registre, Angoulême s'est, quant à elle, rendue célèbre grâce à son festival de la BD. La BD s'invite même durablement dans le paysage urbain grâce à la réalisation de nombreuses fresques monumentales en trompe-l'œil sur certaines façades. À Lyon, la fête des Lumières, initialement une fête en l'honneur de la Vierge Marie, a été transformée en spectacle lumineux à forte innovation technologique. Elle réunit chaque année trois millions de visiteurs sur quatre jours. À Nantes, l'investissement dans les événements culturels est devenu la marque de fabrique de sa politique d'attractivité (Folle Journée de Nantes, biennale d'art contemporain Estuaire Nantes Saint-Nazaire, mises en scène de la compagnie Royal de luxe, les Machines de l'île). Marseille a, quant à elle, bénéficié de son statut de capitale européenne de la culture en 2013. La ville, qui souffre d'une mauvaise image, a saisi l'occasion pour produire un récit mettant en scène son rôle historique de trait d'union entre les deux rives de la Méditerranée.

Si la promotion territoriale par la culture est devenue un leitmotiv du marketing urbain, le sport n'est pas en reste. Plus que la « haute culture », il a le pouvoir de rassembler une très large population. Les villes se livrent une concurrence acharnée pour accueillir des Jeux olympiques, la Coupe du monde de football ou de rugby. Elles déploient des efforts – mais aussi des budgets – considérables pour que la fête soit réussie. À travers l'organisation de ces événements, les villes cherchent à bénéficier d'un prestige politique et de retombées économiques. En outre, ces événements jouent le rôle d'accélérateur du changement du territoire. Ils permettent de faire converger dans un temps très court d'importantes ressources, publiques et privées, afin de financer des sites sportifs, mais aussi des infrastructures de transport, des équipements publics, des logements, etc. Les Jeux olympiques de Barcelone sont devenus un modèle envié par tous. Ils ont créé une véritable dynamique associant les acteurs économiques et les habitants. La vocation touristique de la ville a été renforcée, notamment à travers la réhabilitation de la vieille ville, la rénovation du front de mer, la réalisation de bâtiments et l'amélioration des transports collectifs.

Dans l'ombre de la ville marketée : les problèmes urbains

La ville marketée fait l'objet de critiques. Les projets urbains pharaoniques sont souvent accusés d'être très dispendieux pour les finances publiques et risqués pour les autorités locales. L'exemple le plus parlant est celui de l'Espagne, durement touchée par les effets de la crise des subprimes. Des villes conçues pour les retraités n'ont pas eu le succès escompté et sont devenues des villes fantômes. Des équipements publics surdimensionnés ont durablement grevé les finances locales. Les opposants aux projets iconiques de type *flagship* dénoncent le gaspillage de l'argent public dans un contexte de rigueur budgétaire. Quant aux grands événements, de type Jeux olympiques ou autres, ils ne s'accompagnent pas toujours de l'effet « de ruisselle-

ment » recherché. Les villes de Montréal ou d'Athènes en ont fait la difficile expérience. En devenant plus attractives, les villes sont par ailleurs de plus en plus confrontées aux externalités négatives de cette même attractivité (congestion, pollution, problèmes de propreté et de sécurité, renchérissement de l'immobilier), d'où une dégradation des conditions de vie.

L'entrepreneurialisme urbain est accusé de provoquer un développement inégal des espaces urbains en privilégiant l'investissement dans des sites à valoriser plutôt que dans les espaces paupérisés, alors que les anciennes politiques de planification urbaine cherchaient à équiper l'ensemble d'un territoire, sur le long terme. La transformation des villes, et principalement des centres des grandes métropoles, ne doit pas occulter que ces centres rassemblent une part importante des pauvres. Certes, les grands projets urbains et les politiques de gentrification tendent à réduire la pauvreté, mais en la déplaçant plutôt qu'en l'éradiquant.

La question de l'implication des habitants est également soulevée. Il existe des exemples vertueux, comme celui de Barcelone, qui a opéré sa mue en faisant participer les habitants à travers les associations de quartier. Mais cette participation est allée en déclinant à partir des années 1990, à mesure que la ville cherchait à être plus compétitive. Ailleurs, la participation reste souvent embryonnaire. Et les habitants font de plus en plus entendre leur voix en se mobilisant contre les projets urbains à travers des contentieux.

Le marketing urbain a profondément modifié les représentations de la ville et les manières d'agir sur elle. Dans bien des cas, il a permis une transition vers une économie postindustrielle tout en améliorant et en mettant en valeur les qualités de la ville. Des centres en déclin ont retrouvé le chemin de la croissance économique et démographique. Des espaces urbains en friche ou dépréciés ont été requalifiés. Mais le défi qui reste à relever est celui de la qualité de toute la ville. À côté des politiques d'attractivité, les politiques du logement, des transports, ou encore les politiques environnementales et sociales, nationales et locales, ont toute leur place pour relever ce défi. ●

Un patrimoine à conserver et à valoriser

Mathieu Lours

Historien de l'architecture, professeur d'histoire de l'art en classes préparatoires.

Le patrimoine urbain autorise distinction, identification, enracinement. Aux origines religieuses, civiques, économiques ou résidentielles, ces édifices contribuent à la qualité de vie en ville. Plastiques, les usages du patrimoine s'adaptent aux contraintes et aux volontés. Il s'agit, aujourd'hui, de bien valoriser ces éléments-clés de l'urbanité et de repérer ce qui mérite d'être patrimonialisé.

« L'air de la ville rend libre. » Le célèbre adage allemand du XVe siècle rappelle que la première qualité de la ville, en Occident, réside dans sa capacité à accueillir au sein de la citoyenneté urbaine les individus qui, venus de tous horizons, en embrassent le destin commun et donc les héritages qu'elle porte, son patrimoine, au sens premier du terme. Celui-ci apparaît ainsi comme un des éléments-clefs de l'urbanité. Et ce avant même l'émergence de la notion contemporaine de patrimoine, à partir du XVIIIe siècle. Les monuments de la ville constituent en effet la traduction dans la pierre, la brique, le bois, des fonctions qui distinguent la ville de la simple agglomération. Que la ville soit considérée comme *urbs,* au sens concret, ou *civitas,* au sens juridique, le patrimoine est à la croisée de l'urbanité quantitative, celle qui procède d'une accumulation plus importante d'individus, et de l'urbanité qualitative, liée à la présence de fonctions urbaines éminentes. Celles-ci sont attachées à la présence de pouvoirs, de services, de réseaux qui témoignent d'une centralité spécifique et dont les traductions architecturales affichent les ambitions. En ce sens, le patrimoine est un outil mélioratif de l'espace intra-urbain, mais aussi de hiérarchisation entre les villes.

Patrimoine et urbanité : une histoire ancienne

Cette donnée n'est pas seulement le fruit de l'apparition en France, en 1819, du terme de « monuments historiques » dans les textes officiels. Dès l'époque médiévale et l'époque moderne, le culte des « monuments » existait déjà, par exemple à Arles ou à Nîmes. Dans ce dernier cas, cela permettait aux élites nîmoises d'affirmer leur ancienneté par rapport à la rivale, fondée au Moyen Âge, qu'était Montpellier, qui prévalait économiquement et démographiquement dès le XVIe siècle. La fonction religieuse n'est pas en reste : depuis le début du Moyen Âge, seule la possession d'un siège épiscopal et donc d'une cathédrale permettait de disposer, aux yeux du droit ecclésiastique, du rang de *civitas.* Ainsi, de ce point de vue, Senez, dans l'actuel département des Alpes-de-Haute-Provence, malgré une population de deux centaines d'habitants, était considérée comme une ville. Mais il fallut attendre 1730 pour que Dijon devienne le siège d'un évêché et soit revêtue de ce titre aux yeux des autorités religieuses. Cela étant, les fonctions politiques et civiques avaient, depuis la fin du Moyen Âge, rendu plus ouverte l'accession, de fait, au rang de ville. La présence d'un château seigneurial ou royal en est un exemple, tout comme le patrimoine civique que constituent les hôtels de ville avec leurs beffrois, les marchés et, surtout, les enceintes successives qui montrent la rupture entre l'espace juridique de la ville et les faubourgs puis le plat pays. La Révolution montra les premières ruptures avec ces héritages continus au sein des villes. De la pensée des Lumières procéda l'idée que l'« utilité » dans la ville, devait primer sur la dignité des héritages. Appliquer aux villes existantes les mêmes principes que ceux qui présidaient à l'établissement des villes nouvelles conduit à deux siècles de mutations sans précédent. Dès 1790, la suppression d'une part importante des églises urbaines et des enclaves conventuelles permet de tracer des lotissements, de construire les édifices liés aux services publics de l'éducation et de la santé, mais aussi des marchés, des bourses et des théâtres. Ce processus se poursuit, à partir des années 1850, dans toutes les déclinaisons de l'haussmannisme à Paris et dans les villes de province.

L'élargissement progressif de la notion de protection patrimoniale en France est lié à la perception du rôle du monument dans la ville et à son lien avec l'histoire. Au XIXe siècle, le patrimoine accorde une valeur ajoutée à la ville avant tout par sa fonction esthétique et identitaire. Depuis les années 1840, une fois classé, le monument est restauré de façon à s'inscrire dans un passé idéal rêvé, dégagé au sein d'une place, isolé au terme d'une percée. Les cathédrales forment désormais le fond de scène de parvis trop vastes, comme à Paris, voire aux fonctions urbaines énigmatiques, comme celui aménagé à Rodez à l'ouest de la cathédrale, au pied d'une façade dépourvue de porte. Avec les squares et les sculptures monumentales, le monument réécrit un passé idéal, où la ville est liée à la nation, au moment où, révolution industrielle oblige, elle accueille un nombre croissant d'anciens ruraux, qui, de déracinés, s'enracinent dans ces identités qui tiennent tout autant de la prospective que de l'héritage. Cette logique s'est poursuivie, en partie, jusque dans nos villes contemporaines, le patrimoine en tant que monument restant le point d'ancrage des anciens et des nouveaux urbains ainsi que des visiteurs de passage. Au XXe siècle, l'élargissement de la notion de patrimoine a profondément changé le rapport entre celui-ci et la ville. Le patrimoine s'est en effet élargi chronologiquement, permettant la protection d'édifices du XIXe et du XXe siècle, liés non plus seulement aux fonctions religieuses et civiques mais aussi au travail et à l'habitat. On est également passé de la protection du monument à celle du tissu urbain, avec l'institution de secteurs sauvegardés grâce à la loi Malraux, en 1962 – à commencer par le Marais –, devenus aujourd'hui des sites patrimoniaux remarquables. Depuis les années 1980, le patrimoine et ses usages sont systématiquement pris en compte au sein des études d'urbanisme comme un élément qualifiant ou requalifiant des espaces urbains. Qu'en est-il du patrimoine face au défi actuel auquel sont confrontées les villes françaises ?

Le patrimoine dans les dynamiques urbaines

Le patrimoine reste aujourd'hui un facteur de centralité. Par définition, le centre urbain possède, comme héritage de l'histoire, un patrimoine dense, qui reflète des fonctions urbaines plus rares. Ce qui pose un certain nombre de défis. Le premier est lié à la mutation sociologique des centres urbains. Un des exemples les plus manifestes est celui du patrimoine religieux. Malgré les démolitions d'églises consécutives à la Révolution française, les centres-villes anciens possèdent une densité importante d'édifices religieux, alors que leur population diminue et que le nombre de prêtres pour les desservir est en baisse lui aussi. À Rouen, la décision a été prise en 2017 de désacraliser l'église Saint-Paul et l'église Saint-Nicaise. La mairie a mis en vente la première, et transformé la seconde en brasserie associative.

PROJET DE TRANSFORMATION DE L'ÉGLISE SAINT-NICAISE DE ROUEN

Cette transformation d'usage préserve l'édifice et l'inscrit dans une nouvelle fonction, économique et liée aux patrimoines gastronomiques, restant ainsi dans le domaine des fonctions urbaines qualitatives. Si, dans les quartiers centraux, le devenir du patrimoine religieux comme porteur de nouveaux usages est un bon indicateur, c'est celui du patrimoine industriel qui est au cœur des réflexions dans les quartiers proches du centre. Dans le contexte de ce qu'il est convenu d'appeler la gentrification, le basculement des usages permet un maintien des formes monumentales des édifices les plus marquants.

L'exemple des Grands Moulins de Paris et de Pantin est, à ce titre, emblématique. Véritables forteresses industrielles néomédiévales de métal, de verre et de briques construites à la fin du XIXe siècle, ils dominent toujours leur quartier, mais en étant devenus le siège d'une banque et celui d'une université. Ce basculement d'usage s'inscrit dans de nouveaux liens avec le centre, par coulées vertes, pistes cyclables, tramway ou revalorisation des voies navigables. La plasticité du patrimoine est ici évidente : maintien des formes, changement de la fonction, adaptation aux nouvelles exigences qualifiantes. Et, aussi, inscription dans les logiques économiques liées à la financiarisation et à la tertiarisation, le patrimoine industriel ayant moins d'inertie d'usage que les édifices publics.

LES GRANDS MOULINS DE PANTIN AUJOURD'HUI

Mais le rapport du patrimoine à la ville déborde largement la question de la centralité et concerne aussi les périphéries urbaines. La valorisation du patrimoine est au cœur de l'enjeu de la dignité et de la promotion des territoires urbains. Au sein des villes françaises, le patrimoine joue un rôle important pour l'intégration aux villes de leurs espaces périphériques. Dans les espaces périurbains, le patrimoine antérieur au XIXe siècle est en effet le reflet, à la différence de celui des centres, d'une réalité disparue : aujourd'hui situé au sein d'une agglomération, il est constitué, pour une bonne partie, d'édifices conçus pour la ruralité ou pour des bourgs semi-urbains, ou relève d'un passé industriel révolu. Comment lui donner un sens ? Cela va de soi pour les édifices religieux, qui continuent à assumer leur fonction et dont l'état est souvent moins préoccupant que pour ceux situés dans des zones restées rurales. Mais le patrimoine des grandes demeures périurbaines du XIXe siècle connaît un sort moins enviable, entre démolition pour des opérations immobilières de densification et réutilisation pour des logements collectifs ou des services publics qui conduit à une destruction des décors intérieurs. On pourra citer la récente démolition du « château » de Lagny-le-Sec, en 2019.

Mais le plus grand défi consiste à patrimonialiser de manière pertinente, par le classement et la valorisation, les éléments contemporains qui constituent le

cadre de vie des citadins des banlieues d'aujourd'hui. La protection patrimoniale des grands ensembles, aux qualités monumentales indéniables, imaginés par des grands noms de l'architecture du XXe siècle, comme Émile Aillaud à Chanteloup-les-Vignes ou Georges Candilis au Mirail, à Toulouse, entre parfois en conflit avec les politiques de rénovation urbaine. Et pour reloger parfois les habitants dans des édifices aux ambitions architecturales plus discutables. La rénovation du Quartier des poètes, à Pierrefitte-sur-Seine, a récemment posé à nouveau la question, et s'est achevée en 2010 par la démolition de cet ensemble expérimental des années 1970 et 1980, mais devenu symbole de sous-qualification urbaine pour les autorités locales. Ces ensembles architecturaux, mal entretenus et dans lesquels ont été concentrées les populations les plus fragiles, ont constitué de faciles boucs émissaires. Quoi qu'il en soit, la valorisation de l'espace urbain grâce à l'outil patrimonial dans les banlieues doit passer par une protection et une valorisation globale des héritages. Par une prise en compte à la fois du « vieux pays » et de la « cité ». Parce que les habitants de la seconde doivent avoir conscience d'être enracinés dans un « quelque part ». Des expériences fructueuses existent, par exemple dans le cadre de l'action du Collectif Fusion, qui, à Villiers-le-Bel, propose des actions culturelles utilisant le patrimoine local comme passerelle, permettant aux jeunes de la ville de s'approprier leur lieu de vie dans toute la multiplicité des mémoires qu'il porte.

TOULOUSE, LE MIRAIL, IMMEUBLE BELLEFONTAINE

Aujourd'hui, que ce soit dans les centres ou dans les périphéries, les grands chantiers patrimoniaux sont aussi un moyen de créer des dynamiques à toutes les échelles. Certaines entreprises de restauration ou de restitution d'éléments patrimoniaux constituent des enjeux forts pour la qualité des villes, où sont en lien des acteurs locaux, territoriaux et étatiques. L'exemple des deux nouvelles flèches qui, d'ici à quelques années, se dresseront dans le ciel de l'Île-de-France est particulièrement révélateur. À Notre-Dame de Paris, après l'incendie de 2019, l'enjeu consiste à rendre à la capitale un élément triplement identitaire. Notre-Dame est liée à l'identité religieuse, culturelle et politique. Et à toutes les échelles : celle de la ville, de la région, de la nation, et du monde, grâce au tourisme et à l'exploitation médiatique de l'image de la cathédrale. Mais la restauration de Notre-Dame pose aussi la question du lien avec la ville et tient effectivement compte des abords, du parvis, du devenir de l'Hôtel-Dieu. La ville de Paris est responsable de cette opération concernant l'aménagement des abords et travaille ainsi avec l'État, propriétaire de la cathédrale, et l'archidiocèse de Paris, affectataire. Archidiocèse qui a lancé une réflexion sur le devenir des églises de l'hypercentre de la capitale, en lien avec la réouverture de la cathédrale. Le patrimoine est, dans le cas présent, utilisé pour qu'une permanence des usages s'intègre dans les mutations d'un espace urbain davantage partagé, apaisé et continu. L'autre flèche est celle de la basilique de Saint-Denis. Au cœur d'un territoire à la fois sensible et stratégiquement situé aux portes de la capitale, la reconstruction de la tour nord et de la flèche de l'édifice, qui commencera au début de l'année 2023, est portée à la fois par la municipalité et l'association Suivez la flèche, qui en est le maître d'ouvrage. Pour la ville de Saint-Denis, la reconstruction de la flèche vient combler une blessure patrimoniale, ce morceau de bravoure architectural ayant été démonté en 1845 en vue d'être reconstruit. C'est aussi l'occasion de doter la ville d'un élément vertical qui vient rappeler sa centralité propre dans la plaine de France, même si celle-ci est une centralité périphérique par rapport à celle de Paris. L'attrait des visiteurs pour le chantier pédagogique et la rénovation urbaine qui accompagne le projet contribuent à requalifier par le patrimoine l'ensemble du quartier et l'image de la ville.

Ainsi, le patrimoine a partie liée avec la qualité des espaces urbains. Tout d'abord parce que, comme on l'a vu, le patrimoine est lui-même en lien avec les villes à chacune des époques de leur stratification. Et chaque stratification du palimpseste urbain utilise – ou efface – les éléments qualitatifs qu'il a reçus en héritage. Aujourd'hui, le patrimoine demeure un élément d'appréciation qualitatif des espaces urbains, en grande partie grâce à la plasticité de ses usages. Façonnant l'identité des espaces, le patrimoine architectural accorde au lieu urbain une dignité, au sens latin de *dignitas,* qui implique une approche qualitative de la ville. Du fait de sa présence, le patrimoine contribue à maintenir ou à promouvoir la qualification des espaces urbains. ●

Des interrogations pour demain

57 **Où en est la ville intelligente ?**
• Antoine Picon

61 **A-t-on encore besoin de la prospective urbaine ?**
• Philippe Gargov

68 **La ville survivra-t-elle à la Covid ?**
• Elsa Charon

73 **Quel avenir pour les centres-villes ?**
• Yves Le Breton

80 **Le trottoir, entre-deux de l'urbanité ?**
• Isabelle Baraud-Serfaty

87 **Vers une logistique urbaine durable ?**
• Jean-André Lasserre et Jean-Philippe Élie

92 **La ville frugale, une alternative à l'urbanisme écolo-normatif ?**
• Jean Haëntjens

97 **Quelle planification écologique ?**
• Anne Durand

101 **Comment inventer et construire la ville de demain ?**
• Jean-Luc Porcedo

105 **Quelle « ville compacte » ?**
• Marc-Olivier Padis

Où en est la ville intelligente ?

Antoine Picon

Professeur à l'École des Ponts et à la Graduate School of Design de l'Université Harvard.

La ville intelligente, en tant que grande promesse révolutionnaire, a déçu. En revanche, en tant que réalité quotidienne, elle passe désormais presque inaperçue. Ses ambiguïtés demeurent, entre idéal de participation et problème pour la démocratie. Dans des configurations très différentes, elle contribue aux évolutions des politiques urbaines.

Il y a une dizaine d'années, un peu partout dans le monde, la notion de « smart city », ou encore de « ville intelligente », revenait comme un leitmotiv dans les conversations concernant l'avenir des villes. Nimbée de flou, une telle notion se révélait d'autant plus séduisante qu'elle agrégeait des dimensions assez hétérogènes, de la recherche d'une plus grande efficacité des infrastructures aux questions d'attractivité urbaine en passant par les préoccupations environnementales. Ce côté attrape-tout s'expliquait par la façon dont la thématique de la ville intelligente s'était développée à partir de 2007-2008. En préambule à une tentative de bilan des dix années qui viennent de s'écouler, il n'est pas inutile de revenir sur les origines de cet « idéal autoréalisateur », ainsi que nous l'avions qualifié à l'époque [1]. Si les effets concrets sont indéniables, toutes les promesses n'ont pas été tenues. Les ambiguïtés de la notion de ville intelligente expliquent pour partie ce décalage entre les attentes initiales et un ensemble de transformations, à la fois massif et un peu décevant au regard de l'ampleur des défis auxquels continuent d'être confrontées les grandes agglomérations de la planète.

Un commencement à la fois prometteur et ambigu

Initialement, la smart city, ou ville intelligente, est née vers 2008 du désir de grandes compagnies du numérique, CISCO et IBM tout particulièrement, de se créer de nouveaux débouchés en proposant aux villes d'améliorer la gestion de leurs infrastructures au moyen d'applications adaptées à leurs besoins. L'utilisation du qualificatif *smart* pour désigner des villes mais aussi des territoires équipés de suites applicatives renseignées au moyen de capteurs avait été d'ailleurs introduite par IBM. L'initiative des géants du numérique avait rapidement rencontré l'intérêt de maires confrontés à des difficultés croissantes de gestion. En France, des villes comme Montpellier ou Nice avaient mené des expérimentations avec CISCO et IBM.

La prise de conscience du caractère stratégique des quantités massives de données produites par les villes était rapidement venue renforcer l'engouement pour le thème de la ville intelligente. Avec elle s'introduisaient d'autres acteurs, les plateformes proposant des services souvent fondés sur la mise en relation algorithmique, comme Airbnb et Uber. Leur montée en puissance se révélait indissociable de la généralisation de l'usage des technologies de l'information et de la communication, de la diffusion des smartphones en particulier.

Relativement absents au départ, les métiers traditionnels de la ville s'étaient rapidement joints au mouvement, tandis que l'intérêt de certains géants du numérique commençait à s'émousser devant la complexité des questions urbaines. Les péripéties qui allaient ultimement conduire à l'abandon par Google de son projet de quartier intelligent à Toronto sont emblématiques de cette complexité difficilement appréhendable par une rationalité purement numérique. À l'instar du projet porté par Sidewalk Labs, une filiale de Google, de nombreuses approches de la ville intelligente tendaient à sous-estimer la dimension politique de l'urbain.

Vers le milieu des années 2010, ces écueils n'étaient pas aussi évidents qu'ils le sont aujourd'hui. La ville intelligente semblait pleine de promesses. Elle devait à la fois être plus efficace, plus agréable à vivre, plus respectueuse de l'environnement en même temps que plus démocratique, du moins dans sa version occidentale, au moyen d'outils numériques facilitant le contact direct entre administrations municipales et citoyens. D'importantes ambiguïtés n'en marquaient pas moins cette dynamique, où se mêlaient

1. Antoine Picon, *Smart cities. Théorie et critique d'un idéal autoréalisateur,* Éditions B2, 2013.

prises de positions idéologiques, effets d'annonce et expérimentations concrètes. Effets d'annonce et expérimentations étaient souvent difficiles à démêler. De Rio de Janeiro à la ville nouvelle de Songdo, en Corée du Sud, on pouvait par exemple s'interroger sur l'efficacité réelle des centres opérationnels flambant neufs présentés par leurs promoteurs comme l'illustration d'un avenir urbain fondé sur le contrôle en temps réel.

Parmi ces ambiguïtés figurait précisément la question du contrôle. Fallait-il envisager la ville intelligente comme une structure de pilotage intégrée, d'inspiration néocybernétique, ou convenait-il de privilégier une approche plus souple, ne recherchant pas forcément un contrôle systématique de toutes les dimensions du fonctionnement urbain ? D'autre part, quel compromis adopter entre efficacité et démocratie ? Dans un livre de 2015, le journaliste Francis Pisani opposait la « datapolis », centrée sur la recherche de l'efficacité, à la « participolis », visant à promouvoir l'initiative citoyenne[2]. À l'époque commençait à se faire jour l'opposition entre ville intelligente à la chinoise, fondée sur une ambition de contrôle de la population au moyen d'une politique massive d'enregistrement des données qui a trouvé depuis dans le système de « crédit social » son expression la plus frappante, et projets occidentaux se voulant plus respectueux des débats publics comme de la vie privée. Entre logiques capitalistes et préoccupations démocratiques, la ville intelligente nord-américaine ou européenne était loin, toutefois, de se conformer à l'idéal de la « participolis » de Pisani. En termes plus crus, était-il possible de faire de l'argent tout en renforçant le lien social ?

Bien d'autres questions restaient en suspens. Celle de l'articulation entre villes et régions intelligentes par exemple. À l'heure où la métropolisation incitait à dépasser les limites communales, bien des expérimentations relatives à la ville intelligente y demeuraient assujetties. Les questions de propriété et de droit d'usage des données étaient loin d'être résolues. La transformation numérique des villes se heurtait aussi à des limites à la fois physiques et économiques. Le temps court des technologies de l'information et de la communication semblait difficilement compatible avec les temps longs de l'évolution urbaine. Comment gérer l'obsolescence inévitable des matériels et des logiciels ? D'un point de vue économique, si multiplier les capteurs ne posait pas de problème dans les centres des grandes agglomérations, il en allait autrement dans les territoires urbains beaucoup plus étendus et moins riches des périphéries. Comment s'adapter, enfin, aux différences de trajectoire et de culture ? En se voulant un nouveau modèle urbain aussi universel que la ville des réseaux de l'ère industrielle, la ville intelligente faisait figure d'idéal quelque peu monolithique.

Devant ces ambiguïtés et ces limites, les critiques de la ville intelligente ne manquaient pas, sur des thèmes allant de son inefficacité au danger qu'elle présentait pour la vie urbaine et la démocratie. Allant plus loin dans la prise de distance à l'égard des discours enthousiastes de ses promoteurs, qu'ils soient développeurs d'applications, entrepreneurs ou politiciens, certains allaient même jusqu'à mettre en doute l'intérêt de la notion pour penser l'avenir des villes à l'ère du numérique[3].

L'invisible succès des technologies urbaines intelligentes

L'interminable crise débutée avec la pandémie de la Covid-19 semble avoir donné partiellement raison à ces derniers. En dépit de relatifs succès, comme la politique de traçabilité mise en place par la Corée du Sud, le numérique s'est révélé d'assez peu de poids face à la pandémie, qui a vu le retour en force de techniques finalement assez traditionnelles de contrôle des populations. Par-dessus tout, il semble de plus en plus évident que les questions climatiques induisent des défis difficiles à relever au moyen des seules technologies urbaines intelligentes. Devant le risque d'épisodes extrêmes, comme les inondations et les canicules, qui mettent en péril les infrastructures électrique et informatique, il est en outre permis de se demander si ces technologies ne contribuent pas à la fragilisation des villes. En résumé, la crise environnementale n'est pas soluble dans le numérique.

De la Covid-19 aux effets immédiatement perceptibles du changement climatique, le retour en force de la dimension physique de l'urbain ne doit pas toutefois conduire à sous-estimer l'ampleur de la diffusion des technologies intelligentes, n'en déplaise à leurs détracteurs. Il convient de se rappeler à cet égard la remarque du gourou de la Silicon Valley Mark Weiser dans un article visionnaire de 1991 consacré à l'ordinateur du XXIe siècle selon laquelle « les technologies les plus profondes sont celles qui disparaissent. Elles s'intègrent à la trame de l'existence quotidienne jusqu'à ne plus s'en distinguer ». Bien avant le numérique, la remarque aurait pu s'appliquer à de très nombreuses infrastructures. Au XIXe siècle, c'est au moment où l'engouement qui avait entouré leur développement initial se dissipe que les chemins de fer se diffusent vraiment. Au siècle suivant, le même phénomène s'observe avec l'électrification des territoires ou les autoroutes.

2. Francis Pisani, *Voyage dans les villes intelligentes : entre datapolis et participolis*, Netexplo, 2015.
3. Voir par exemple Adam Greenfield, *Against the Smart City. A Pamphlet*, Do projects, 2013.

Loin de se voir remise en cause, la dynamique de la ville intelligente s'est en réalité accélérée en même temps qu'elle perdait la forte visibilité qu'elle possédait au départ. Elle touche à présent tous les continents sans exception. L'exemple de l'Afrique est à cet égard éclairant. En dépit des obstacles que rencontre le développement économique et technologique – en Afrique de l'Ouest, plus de 60 % de la population reste déconnectée d'Internet –, les villes ont entamé une transition numérique qui va bien au-delà de la création de quelques quartiers et villes nouvelles vitrines, comme Konza, au Kenya. Grâce à l'amélioration progressive des infrastructures et à l'équipement croissant de la population en smartphones, il devient possible d'envisager des applications dans des domaines qui vont des transports à la santé en passant par l'argent mobile. Dans ce dernier secteur, l'Afrique est en avance sur d'autres parties du monde. Le numérique commence également à transformer les rapports entre les campagnes et les villes en fournissant, par exemple, des informations concernant les opportunités de commercialisation des produits agricoles sur les marchés urbains [4].

En même temps qu'elle a franchi la ligne de démarcation entre économies en développement et développées, la diffusion des technologies numériques s'est traduite par une diversification des politiques de ville intelligente. Aux modèles monolithiques des premières années a succédé la reconnaissance de situations locales irréductibles les unes aux autres. Sur le modèle de la ville des réseaux héritée du XIXe siècle, dont elle vient à la fois accomplir et infléchir les orientations, la ville intelligente se présente désormais comme un ensemble diversifié de trajectoires possibles.

Fragmentation et ajustements négociés

Le passage de l'idéal à la réalité s'est accompagné d'une série de glissements et de négociations. On a assisté tout d'abord à l'abandon de la volonté d'intégration tous azimuts qui caractérisait les premiers projets de ville intelligente.

Sommairement, la ville intelligente présente aujourd'hui trois aspects. Elle possède un volet infrastructurel visant à optimiser le fonctionnement des réseaux – eau, assainissement, éclairage public et transports, notamment. Un second aspect tient à la gouvernance électronique et vise à rapprocher administration et administrés, à enrichir l'offre de services publics tout en simplifiant les procédures. Un dernier aspect renvoie enfin à l'ambition de stimuler l'économie en partageant des données produites par la ville. Le développement de start-up et le déploiement de plateformes sont inséparables de cette ambition.

Tandis que les discours sur la ville intelligente insistaient initialement sur la solidarité étroite de ces trois composantes, la mise en œuvre concrète de la transition numérique s'est traduite par une série d'initiatives fréquemment déconnectées les unes des autres. À l'intérieur même de chacun des trois niveaux précédents, l'intégration peut se révéler incomplète pour des raisons à la fois techniques et organisationnelles. S'agissant des infrastructures, par exemple, les données ne sont pas toujours interopérables, en même temps que certains services municipaux continuent à fonctionner en silos. Au lieu de conduire à une refonte de grande ampleur de tels services, les projets de ville intelligente doivent souvent composer avec eux.

Ce processus de fragmentation trouve toutefois sa contrepartie dans l'existence de multiples ajustements négociés. Les données jouent un rôle central dans ces ajustements. La fixation de règles du jeu concernant leur propriété et leur utilisation constitue l'une des composantes les plus stratégiques de la mise en œuvre concrète des politiques de ville intelligente, ainsi qu'en témoigne l'importance prise en France par les services publics de la donnée [5]. Un autre ajustement stratégique réside dans les relations entre villes et plateformes. Dans le cas de Lyon, le sociologue Antoine Courmont a documenté comment la ville a négocié avec la plateforme Waze afin d'éviter que celle-ci ne dérive le trafic automobile dans des rues qu'elle cherchait à protéger.

Ce processus de fragmentation s'accompagnant d'ajustements négociés entre les acteurs concernés par les projets de ville intelligente est-il irréversible ? Les « jumeaux numériques » dont il est beaucoup question aujourd'hui veulent promouvoir une approche beaucoup plus intégrée, consistant à rassembler toutes sortes de données dans un environnement unique, associé à de la représentation 3D ainsi qu'à des outils métiers pour les décideurs et les urbanistes. Testée par Rennes et Singapour avec le support de Dassault Systèmes, cette démarche est reprise par plus d'une vingtaine de métropoles, de Londres à Genève [6].

Si elle a perdu en visibilité médiatique, la ville intelligente s'est installée durablement dans le champ des pratiques urbaines. Il est encore une fois difficile de savoir si la prise de distance à l'égard des grands projets intégrés va se poursuivre. Il semble en revanche à peu près certain que l'un des enjeux clefs des prochaines années va consister à rapprocher le déploiement des technologies intelligentes des questions environnementales. Après les infrastructures, les politiques de ville intelligente pourraient bien porter en particulier sur la gestion des ressources naturelles au sein de territoires urbains de plus en plus étendus et vulnérables. ●

4. Jérôme Chenal (dir.), *L'Utilisation du numérique dans le contexte des villes de l'Afrique de l'Ouest*, rapport de recherche, École polytechnique fédérale de Lausanne, juillet 2021.
5. Voir sur ce point Marie Veltz, *La Ville des plateformes à l'ère du numérique. Les enjeux politiques de l'émergence d'un nouvel imaginaire-pratique*, thèse de l'université Paris-Est soutenue en 2020.
6. *Miroir, miroir… : le jumeau numérique du territoire*, rapport de synthèse, Banque des territoires, 2021.

A-t-on encore besoin de la prospective urbaine ?

Philippe Gargov

Directeur de Pop-up urbain et de Footalitaire.

Science-fiction et culture populaire façonnent davantage les imaginaires de la ville de demain que des exercices trop formels de prospective. Pandémie de la Covid et changement climatique ont, de leur côté, accéléré des évolutions qui relèvent du design urbain et de l'urbanisme tactique. La ville du futur sera plus écologique et plus proche des habitants, plus hyperlocale qu'hypertechnologique.

Dans le film *Doctor Strange in the Multiverse of Madness,* sorti au printemps 2022, les protagonistes sont ballottés de monde parallèle en monde parallèle, dans lesquels ils découvrent des alternatives à la Terre telle que nous la connaissons aujourd'hui. Au début du film, les héros atterrissent dans une version légèrement futuriste de New York. On y retrouve les mêmes gratte-ciel, les mêmes buildings en briques et les mêmes rues saturées de voitures, à ceci près que toits et façades sont entièrement végétalisés, que des ruisseaux coulent à ciel ouvert dans des rues piétonnisées, et qu'une poignée d'éoliennes ponctuent la *skyline* de la Grande Pomme.

DOCTOR STRANGE IN THE MULTIVERSE OF MADNESS
© Marvel studios

Les imaginaires urbains à l'heure du tout-végétalisé

Relativement anecdotique dans le scénario du film, cette vision de New York n'en reste pas moins un parfait résumé des imaginaires urbains au tournant de la décennie 2020.

Végétalisation à tous les étages, renaturation des trottoirs et mise à nu des voies d'eau, énergies renouvelables directement intégrées dans le bâti. Ces représentations sont en quelque sorte le miroir de fantasmes urbanistiques qui peuplent l'inconscient collectif actuel. On peut y déceler plusieurs sources d'inspiration. D'un côté, les visions architecturales et urbanistiques qui mettent en scène des futurs durables et résilients, parfois produits par les acteurs urbains eux-mêmes, publics comme privés. De l'autre, un ensemble de représentations issues des cultures populaires, et plus précisément de la science-fiction contemporaine.

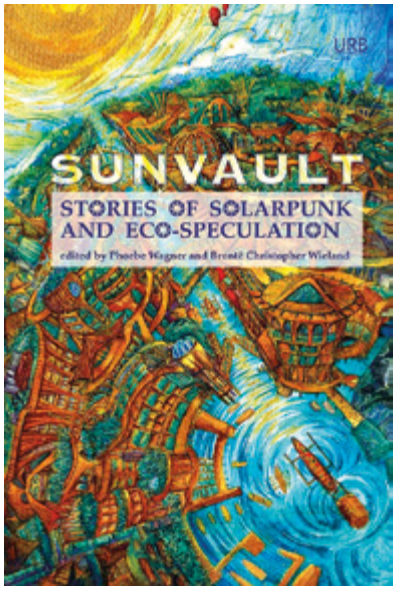
DOCTOR STRANGE IN THE MULTIVERSE OF MADNESS
© Marvel studios

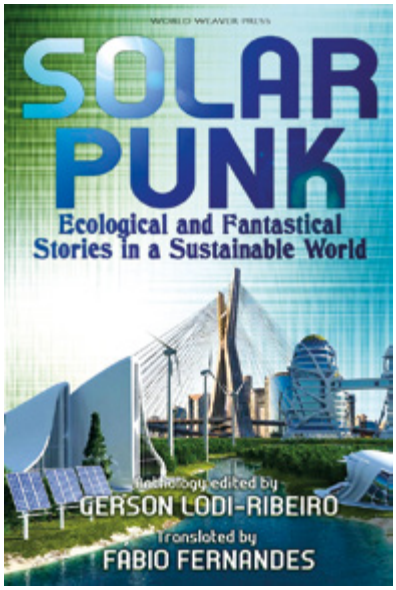
Cette déclinaison arboricole n'est pas sans rappeler les illustrations qui accompagnent le courant *solarpunk,* une tendance encore marginale dans les littératures de l'imaginaire, mais abondamment commentée depuis quelques années. Popularisé à partir de 2012 au Brésil, puis les années suivantes dans le monde anglo-saxon, ce courant s'envisage à la fois comme un manifeste politique et comme une esthétique à proprement parler, souvent plébiscitée sur les réseaux sociaux. Comme son nom l'indique à demi-mot, le *solarpunk* prend pour décor les fables écologistes de notre siècle. Énergies renouvelables, agriculture urbaine, bâtiments en terre cuite et jungles foisonnantes parsèment les couvertures d'ouvrages et les créations qui s'en inspirent.

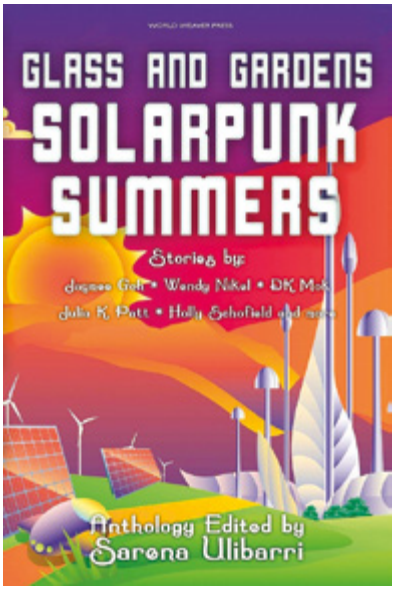
Le *solarpunk*, renouvellement des futurs possibles

La naissance du *solarpunk* est l'un de ces signaux faibles qui matérialisent merveilleusement le *zeitgeist,* l'esprit du temps contemporain, marqué par l'urgence climatique et les doléances pour une ville plus vivable. Mais son intérêt va bien au-delà. Le *solarpunk* s'inscrit en négatif d'un autre courant majeur de la science-fiction : le *cyberpunk.* À ce titre, il permet mieux que toute autre perspective de comprendre les changements qui chamboulent les fantasmes relatifs à la ville de demain et à la prospective urbaine au sens large.

ANTHOLOGIES ET RECUEILS DE NOUVELLES SUR LE *SOLARPUNK*







À lire : *Sunvault : Stories of Solarpunk and Eco-Speculation* (2017), *Solarpunk : Ecological and Fantastical Stories in a Sustainable World* (2018), *Glass and Gardens : Solarpunk Summers* (2018).

Depuis près de quatre décennies, le *cyberpunk* a considérablement influencé les visions du futur qui irriguent nos imaginaires. Prophétisant l'immixtion des technologies dans tous les interstices du quotidien, le cyberpunk a longtemps modelé à son image les représentations de la ville de demain. Difficile d'échapper aux clichés de métropoles denses et verticalisées, directement calquées sur le *Blade Runner* de Ridley Scott (1982). Dès lors, qu'un film comme *Docteur Strange,* sorti près de quarante plus tard, choisisse sciemment de s'en affranchir n'est pas anodin. Il aura fallu tout ce temps pour que la pop culture assume ses volontés d'émancipation vis-à-vis des lubies cybernétiques, et que les imaginaires urbains se découvrent un autre champ d'inspiration.

De la technologie à l'écologie

La métamorphose de ces représentations, passant du fantasme technologique au fantasme végétalisé, agit comme un révélateur. Comme souvent, les variations de la pop culture reflètent les modulations du réel : en l'occurrence, un changement de paradigme dans la fabrique de la ville, après une longue course à l'innovation technologique qui semble progressivement s'atténuer. Et qui voit émerger de nouveaux concepts, souvent moins clinquants mais d'autant plus pertinents.

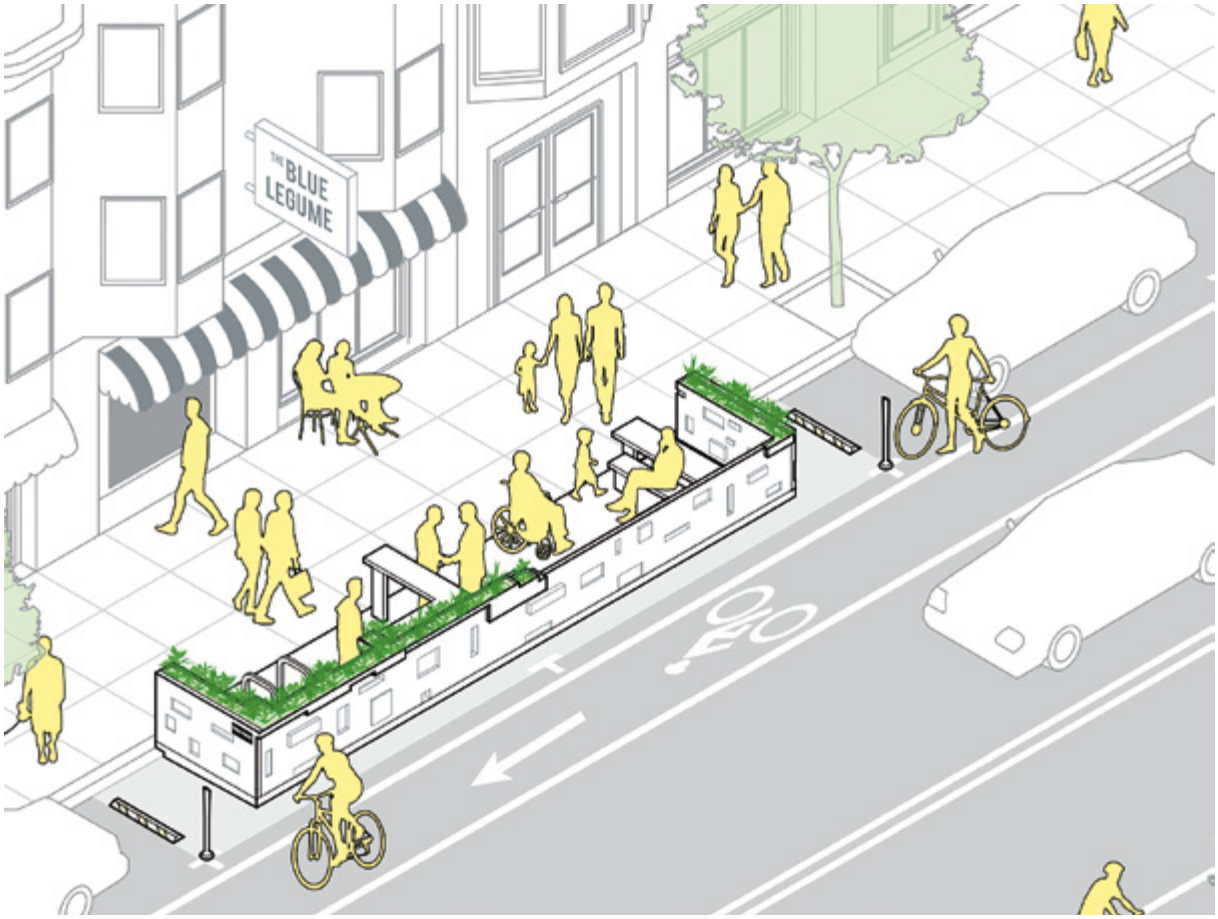
PARTOUT DU VERT EN VILLE
© Jessica Perlstein

Dominée par les mirages disruptifs de la *smart city*, qui ont monopolisé le débat public à partir de la fin des années 2000, la prospective urbaine est désormais rattrapée par le cours du présent. Deux éléments en particulier sont venus mettre en cause la logique du tout-technologique. D'une part, le défi climatique, qui a contribué à faire émerger certains concepts tels que la ville résiliente, sorte de prolongement plus terre-à-terre de la ville intelligente, et dont on perçoit nettement l'influence dans les imaginaires actuels. D'autre part, la pandémie mondiale de la Covid-19, venue interroger les outils mêmes de la fabrique urbaine.

Le déconfinement comme laboratoire d'innovation urbaine

Les adaptations urbanistiques des déconfinements successifs ont démontré la capacité de transformation des villes par le truchement de dispositifs légers et modulaires, parfois qualifiés de low-tech. Les coronapistes, pistes cyclables créées en une nuit et quelques coups de peinture, ont rappelé que le développement des modes doux de mobilité n'était pas tant une question de moyens que d'ambition. Les parklets, ces terrasses de bar et de restaurant aménagées sur les places de stationnement laissées vacantes durant l'été, ont permis d'accélérer la transition des métropoles vers des voiries pacifiées. D'autres dispositifs du même type ont vu le jour à travers le monde, avec pléthore d'initiatives toutes plus inventives les unes que les autres.

VERS DES VILLES PLUS DOUCES
© Parkade



Paradoxalement, aucun de ces dispositifs ne relevait d'une démarche d'innovation au sens traditionnel. Pis, tous existaient déjà dans les cartons des collectivités, rangés dans le tiroir des bonnes idées qui n'avaient jamais été assumées. Théorisées à la fin des années 2000 sous le terme d'« urbanisme tactique », par opposition à l'urbanisme de planification, qui s'inscrit dans le temps long (celui de la stratégie), ces expérimentations temporaires n'avaient jamais trouvé le chemin d'un succès durable. Les sirènes de la smart city semblaient les avoir reléguées dans l'ombre : plus facile de communiquer sur les prouesses de l'intelligence artificielle, plutôt que sur des palettes en bois transformées en estrades ! Mais force est de constater que, à l'aune des adaptations postconfinements, les préceptes de la technologie comme solution à tous les maux urbains reculent à leur tour dans le paysage.

L'usager comme cible, l'usage comme étalon

Les premiers retours d'expérience de projets de smart city ont rappelé que, tout innovant soit-il, un dispositif technologique ne sera efficient que s'il est adopté par ses usagers. En corollaire, la question des usages s'est imposée – ou plutôt réimposée – dans le débat urbanistique. Des néologismes tels que la « maîtrise d'usage » se généralisent. Ils reflètent une volonté de mieux prendre en compte les pratiques des citadins. Les acteurs privés, promoteurs en particulier, intègrent dans leurs métiers de nouvelles méthodologies issues du champ du design. S'il est encore trop tôt pour parler de changement de paradigme, ces signaux témoignent d'un renouvellement du regard porté sur la fabrique urbaine.

L'urbanisme tactique, le design et l'attention portée aux usagers ont en commun de plaider pour un double changement d'échelle. Spatiale tout d'abord : la fabrique urbaine se recentre sur l'habitant en tant que cellule-souche de tout projet de ville, prenant le corps humain comme référentiel premier. Divers concepts popularisés ces dernières années en témoignent. La « ville du quart d'heure » implique de refaçonner l'espace urbain à l'échelle du piéton. De même, « penser la ville à hauteur d'enfants » suppose de réfléchir à l'échelle hyperlocale, voire à hauteur de poussette. L'urbanisme tactique est d'ailleurs parfois qualifié d'« acupuncture urbaine », symbolisant une porosité assumée entre l'échelle du corps et celle de la rue.

De la prospective urbaine au prototypage urbanistique

Le second changement d'échelle est temporel. L'urbanisme tactique s'oppose à la planification de long terme en répondant par la multiplication d'expérimentations temporaires s'étalant sur un week-end, une semaine, un mois, une saison. Il ne faudrait pas y voir un manque d'ambition, au contraire. Cet horizon de court terme est une condition impérieuse pour se placer à l'échelle des pratiques et des usages, en s'autorisant le droit à l'erreur. Résultat : une ville « prototypée » qui s'invente par itérations, plutôt qu'une ville figée qui ne répondrait plus aux besoins des citadins après quelques années.

Le vrai changement de paradigme se niche dans ce changement d'échelle. Et les conséquences sont fâcheuses pour la prospective urbaine, du moins telle qu'elle a été pensée depuis plus d'un demi-siècle. Un simple diagnostic du présent suffit à remettre en question le regard long-termiste, tant ses échecs sautent aux yeux. L'allégeance des villes à l'automobile, voulue par les pouvoirs publics et privés au sortir de la Seconde Guerre mondiale, a construit un système de déplacements dont on peine à sortir aujourd'hui. Étalement urbain, artificialisation des sols, allongement des distances : les territoires en paient le prix fort.

Les îlots de chaleur, dernière marotte des collectivités depuis que les canicules sont le nouveau normal, ne sont que la partie émergée de l'iceberg. On pourrait continuer longtemps la litanie des maux urbains qui sont un héritage de croyances passées – une foi aveugle à l'égard du progrès technique et technologique, évidemment légitime dans le contexte de l'époque, mais qu'il serait bon de ne pas reproduire aujourd'hui.

Transformer plutôt que détruire, adapter plutôt que construire

Les réponses préconisées par l'urbanisme tactique et le design urbain tentent de répondre à ces douloureux constats. Elles agissent comme des sparadraps, visant à corriger ce qui peut l'être le plus immédiatement possible. Réinventer, plutôt que remplacer. L'obtention, en 2021, du prix Pritzker par les architectes Anne Lacaton et Jean-Philippe Vassal, qui se sont fait connaître pour leurs rénovations de bâtis, s'inscrit dans ce sillage. « Penser transformation plutôt que destruction », formulait le duo lors de la remise de cette prestigieuse récompense. Le concept d'« urbanisme circulaire », défendu par l'urbaniste Sylvain Grisot[1], en est un autre témoin. Des signaux similaires se multiplient à travers le monde. Ces réflexions essaiment tant dans les métropoles du globe que dans les villes intermédiaires, les territoires ruraux et même dans le pavillonnaire.

La figure de la ville prototypée peut donner, pour l'observateur qui ne la regarde que de loin, le sentiment d'un patchwork d'initiatives hétéroclites, parfois peu liées les unes aux autres. Ce qui n'est pas

1. Sylvain Grisot, *Manifeste pour un urbanisme circulaire,* Apogée, 2021.

tout à fait faux, reconnaissons-le. C'est d'ailleurs l'un des grands défis de l'urbanisme tactique. Comment faire système à partir d'initiatives par définition isolées, car façonnées à l'échelle hyperlocale ?

Faire du patchwork un système

Pour y répondre, la ville de Stockholm a imaginé le concept de « *one-minute city* ». L'idée n'a pas grand-chose à voir avec la ville du quart d'heure, à laquelle elle a parfois été comparée. Il faut plutôt l'entendre comme la ville des 15 mètres, selon le prospectiviste Dan Hill, directeur du design stratégique au sein de Vinnova, l'agence d'innovation nationale suédoise. Sous ces différents vocables, une idée simple : systématiser les préceptes de l'urbanisme tactique en en confiant la gouvernance aux habitants eux-mêmes, à l'échelle hyperlocale (à 15 mètres de leur pas de porte). Penser l'expérimentation urbaine à l'échelle du coin de rue, oui, mais à l'échelle de *tous* les coins de rue.

La ville devient un organisme qui s'invente et se réinvente à chaque instant, au gré des usages émergents et des besoins nouveaux. Les modules installés dans l'espace urbain, en fonction des doléances citadines, prennent la forme qu'on leur donne : demain une terrasse éphémère, après-demain un parking à vélos, et qui sait quoi encore les années suivantes. Dans cette perspective, a-t-on encore besoin de penser la ville sur le temps long ?

Vers une prospective du temps court

À cette question, la réponse est évidemment affirmative. Le temps de la ville nécessite une forme de planification infrastructurelle, territoriale, logistique, démographique. Même la *one-minute city* suédoise est un programme de long cours, dont les projections réalisées en 2021 n'étaient qu'un premier jalon ! Tout le défi est de conjuguer les deux temps : celui de la vision, qui s'étale sur plusieurs décennies, et celui de l'adaptation aux temps immédiats – qui ne sera jamais plus efficient qu'en se calquant sur les usages réels, et non sur des usages supposés.

Les canicules et les sécheresses de l'été 2022 l'ont rappelé : l'urgence climatique est encore plus urgente qu'on ne le prophétisait. Les temporalités s'accélèrent, ou plutôt se rétrécissent. Et, avec elles, la fabrique de la ville. Bien malin qui pourra prédire à quoi ressemblera la ville du futur, tant physiquement que conceptuellement. Dans un contexte où rien de ce qui existera demain n'est figé aujourd'hui, la refonte des imaginaires urbains, qui s'observe depuis la crise sanitaire, est une invitation à réinventer les méthodes et les temporalités de la prospective urbaine.

Intégrer l'éphémère et le transitoire, accepter le droit à l'erreur et l'expertise de l'usager, penser l'échelle hyperlocale dans une approche systémique : tant d'outils fondamentalement banals, et pourtant révolutionnaires pour qui saura s'en saisir.

Comme dans *Docteur Strange* et le *solarpunk,* les villes de demain doivent s'affranchir des clichés d'autrefois, quitte à s'en inventer de nouveaux. Les acteurs urbains peuvent apprendre à puiser dans ce terreau fertile que sont les cultures populaires. Après tout, s'ils souhaitent que leurs propres visions d'avenir trouvent un écho auprès de leurs clients et administrés, il sera nécessaire de vibrer avec les mêmes cordes, c'est-à-dire d'emprunter les mêmes codes. ●

La ville survivra-t-elle à la Covid ?

Elsa Charon
Chargée d'études senior à La Fabrique de la cité

La crise de la Covid n'a pas conduit à un exode urbain massif. Cependant, la pandémie renforce des signaux faibles indiquant une attraction pour les zones moins denses. Ces tendances pourraient s'amplifier au vu des immenses défis contemporains, notamment les bouleversements climatiques qui vont, de surcroît, augmenter la probabilité d'émergence de nouvelles épidémies. Pour s'adapter, il est urgent de réinventer nos villes.

Cito, longe fugeas, tarde redeas : « Fuis vite, loin et reviens tard. » Préconisée au Ve siècle avant notre ère par Hippocrate, cette sentence a longtemps été un remède contre les différentes épidémies traversées par les villes. Des épidémies particulièrement meurtrières : lors de la peste de Justinien, au milieu du VIe siècle, on enregistre jusqu'à 16 000 décès en une seule journée à Constantinople, tandis qu'à Rome la population passe de 700 000 habitants à 20 000… Pour autant, ces deux villes sont aujourd'hui de grandes métropoles et on peut noter que l'immense majorité des zones urbaines ont fait preuve d'une très rapide résilience au cours de l'histoire. Aussi, presque trois ans après le premier confinement, quelles sont les conséquences urbaines de la pandémie de la Covid-19 ? A-t-elle généré un exode urbain massif et durable ? Une dégradation de la situation des villes est-elle à redouter ?

Des villes qui ont largement survécu à la pandémie

Différentes données montrent que la période Covid ne s'est pas traduite par un départ massif des populations des grandes villes vers les zones moins denses. Une étude financée par le programme POPSU Territoires [1], s'appuyant sur l'exploitation des données de différents moteurs de recherche d'annonces immobilières (Leboncoin, Seloger, MeilleursAgents) et de La Poste (concernant la réexpédition définitive du courrier), montre plutôt que la pandémie n'a pas eu, à ce stade, d'impact significatif venant remettre en question les tendances lourdes des dernières décennies. Ainsi, une migration forte vers les grands pôles urbains et d'intenses échanges entre ces pôles sont toujours observés, en l'occurrence Paris, Marseille, Lyon. En outre, les autres métropoles régionales (Lille, Strasbourg, Grenoble, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes, Brest, Nice), en concentrant population, emplois et services, restent toujours très attractives aux yeux des Français, de même que les façades littorales, notamment la Bretagne et le Pays basque.

La pandémie ne semble pas avoir généré de déménagements massifs et une importante insatisfaction quant à son lieu de vie, en dépit d'une surmortalité observée dans les zones urbaines. C'est dans les communes les plus denses que le surcroît de mortalité est le plus important (+ 49 %, contre + 26 % en France) [2]. L'édition 2022 d'un baromètre des villes moyennes réalisé par Kantar Public pour le compte de La Fabrique de la cité [3] montre que, comme au début de la pandémie, un quart des Français envisagent de quitter leur lieu de vie – un sentiment particulièrement fort chez les habitants des grandes villes –, mais seuls 3 % ont franchi le pas depuis 2020. En dépit de cette aspiration, environ 85 % des habitants des grandes et moyennes villes (agglomération parisienne comprise) se déclarent satisfaits de leur lieu de vie, même si une baisse de 4 % à 5 % est observée par rapport à l'année passée.

Des villes bien plus salvatrices qu'il n'y paraît

L'organisation urbaine est-elle réellement vectrice de pandémies ? L'idée selon laquelle la densification serait un accélérateur de contamination fait toujours largement débat. Comme l'a très bien montré Jean-Pierre Orfeuil, la dynamique épidémique serait surtout liée « à la densité et à l'intensité des contacts sociaux », davantage qu'à la densité de la population [4]. Aussi, une acculturation préventive des habitants aux bons gestes sanitaires paraît indispensable afin de limiter la propagation d'une épidémie. C'est ce

1. Hélène Millet, Aurore Meyfroidt, Eva Simon, « Exode urbain? Petits flux, grands effets. Les mobilités résidentielles à l'ère post-Covid », POPSU Territoires, 2022, www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/popsuterritoires-exodeurbain_v12.pdf.
2. INSEE, « 26 % de décès supplémentaires entre début mars et mi-avril 2020 : les communes denses sont les plus touchées », *INSEE Focus*, nº 191, 2020, www.insee.fr/fr/statistiques/4488433.
3. Sondage réalisé annuellement depuis deux ans auprès d'un échantillon de 1 400 personnes.
4. Jean-Pierre Orfeuil, « Densité et mortalité du Covid-19 : la recherche urbaine ne doit pas être dans le déni ! », Métropolitiques, 19 octobre 2020, https://metropolitiques.eu/Densite-et-mortalite-du-Covid-19-la-recherche-urbaine-ne-doit-pas-etre-dans-le.html.

qui explique que certaines villes très denses, comme Séoul ou Hongkong, qui ont pratiqué très rapidement des gestes barrières et une politique d'isolement des malades, ont été relativement peu impactées, par rapport à des villes comme Paris ou New York.

Par ailleurs, il convient de souligner (et jusqu'à parution d'une étude post-Covid) qu'on vit plus longtemps dans les villes en France que dans les campagnes. D'après les dernières données disponibles (2019), les Français habitant des départements dits « hyper-ruraux » vivent en moyenne deux ans de moins que ceux habitant des départements « hyper-urbains », un écart qui s'est fortement creusé en trente ans. Cela s'explique notamment par la plus grande difficulté d'accès aux soins. Toujours en 2019, 20 % des habitants en zone rurale avaient moins recours aux soins hospitaliers que les urbains, ce qui est à mettre en relation avec un ratio de 2,7 médecins pour 1 000 habitants en zone rurale contre 3,9 médecins pour 1 000 habitants en zone urbaine[5].

Mais des signaux faibles qui se renforcent au profit des espaces moins denses

Cependant, des signaux faibles en faveur des zones moins denses se repéraient déjà avant la période Covid. Ils se sont largement renforcés à la suite de la pandémie. L'étude financée par le programme POPSU Territoires mentionnée précédemment confirme le réel attrait des Français pour le périurbain, les espaces ruraux à proximité des grandes communes ou présentant de fortes aménités, ainsi que les villes petites et moyennes. Ces espaces ont tous connu une croissance de leur solde migratoire, déjà positif, entre 2018 et 2021 : + 2,3 % pour les communes rurales, + 2,4 % pour les villes de moins de 5 000 habitants, + 0,7 % pour les villes moyennes (entre 50 000 et 200 000 habitants), et entre + 0,5 et + 1,3 % pour les zones périurbaines (excepté celles des villes de plus de 700 000 habitants, hors agglomération parisienne, qui sont en légère baisse démographique). En revanche, les communes centres des grandes aires urbaines voient leur solde migratoire négatif se renforcer (– 6 % pour Paris, – 1 % pour les autres villes de plus de 700 000 habitants). De plus, la probabilité de choisir à nouveau une localisation dans un espace urbain est de 10 % plus faible en période post-Covid si on croise les données acheteurs et vendeurs.

Ces chiffres font écho aux aspirations des Français, si l'on s'appuie sur le baromètre des villes moyennes mentionné précédemment. Ainsi, en 2022, l'attractivité des territoires les moins denses augmente fortement : plus de la moitié des Français déclarent qu'ils aimeraient y habiter, de même que les villages et hameaux, qui sont plébiscités à 58 %. Par rapport à 2020, les grandes agglomérations perdent 4 points d'attractivité, les villes moyennes restent stables, alors que les petites agglomérations gagnent près de 15 points.

Il est important de noter que la pandémie n'a fait que renforcer ces tendances, qui traduisent de nouvelles manières d'habiter (télétravail, polyrésidentialité, etc.), mais aussi d'investir (investissements locatifs touristiques dans les centres des grandes villes entraînant une diminution du nombre d'habitants permanents, réflexes « collapsologiques » poussant à acheter dans des zones moins exposées aux risques du changement climatique, etc.). Si donc ces tendances venaient à se poursuivre et à s'amplifier, ce serait avant tout les grandes villes qui seraient concernées, la Covid-19 ne pouvant être qu'un facteur parmi d'autres.

Des villes menacées à terme ?

Dans l'immédiat, il paraît difficile d'imaginer que ces signaux faibles se massifient. Déjà, il faut relativiser les chiffres récents, traduisant des tendances et des besoins relevés pendant et à l'issue des confinements successifs, qui peuvent rapidement s'atténuer avec une pandémie maîtrisée. De plus, les nouvelles manières d'habiter que nous venons d'évoquer sont surtout réservées à certaines classes socio-professionnelles (ménages aisés, certains employés du secteur tertiaire, retraités, etc.). Enfin, il n'est pas nouveau que les Français expriment leur désamour pour la ville. Pour autant, cela ne signifie pas un passage à l'acte.

Cependant, le développement toujours plus important du digital dans le travail pourrait conduire à généraliser le travail à distance. De plus, le réchauffement climatique, déjà largement palpable, va augmenter le nombre de situations critiques pour la santé de notre espèce (à commencer par les canicules, plus intenses en zones urbaines). Aussi la probabilité d'accroissement d'investissements dans des zones moins exposées n'est pas à négliger. Par ailleurs, la destruction des écosystèmes est à l'origine des zoonoses[6], ces maladies infectieuses transmises par des animaux aux humains, ce qui va augmenter la probabilité de l'émergence de nouvelles épidémies, sans compter, avec la fonte du permafrost, la libération dans l'atmosphère de nouvelles bactéries et de nouveaux virus. En un mot, la multiplication des maladies infectieuses peut accentuer la défiance vis-à-vis des villes, et la répétition des confinements, la préférence pour les grands logements individuels.

5. Voir les chiffres de l'étude « Les inégalités d'espérance de vie : le fossé se creuse entre campagnes et villes », AMRF, Apivia, MNFCT, 2020, www.amrf.fr/wp-content/uploads/sites/46/2020/12/Dossier-de-presse-espe%CC%81rance-de-vie.pdf.
6. Marie-Monique Robin, *La fabrique des pandémies. Préserver la biodiversité, un impératif pour la santé planétaire*, La Découverte, 2021.

Saisir l'opportunité de la Covid-19 pour réinventer nos villes

Que les signaux faibles se renforcent ou non, il est impératif de rendre les villes aptes à répondre aux défis de demain. Cette question doit être posée, outre la problématique épidémiologique, à l'aune des enjeux de la transition et de l'adaptation au changement climatique que nous ne pouvons plus ignorer. Or, réinvestir les villes, plutôt que d'encourager la périurbanisation et l'extension du bâti dans des zones rurales, paraît une solution adéquate pour préserver la biodiversité, réduire drastiquement notre bilan carbone et nos consommations d'énergie. La question est particulièrement cruciale à l'heure des difficultés d'approvisionnement : les logements collectifs sont en effet plus petits et d'autant moins énergivores, la densité de la ville favorise le déploiement des transports en commun et des modes actifs, etc.

Afin d'adapter nos villes aux enjeux contemporains et futurs tout en améliorant leur image, leur désengorgement ainsi qu'une redéfinition du maillage urbain doivent être envisagés. À l'échelle nationale, et conformément aux aspirations des Français, le réinvestissement des petites et moyennes villes dont les centres connaissent une forte vacance semble particulièrement judicieux. Si l'emploi peut être un frein au déménagement, il convient de souligner que les mutations économiques en cours et les politiques de réindustrialisation pourraient largement favoriser le développement économique des villes moyennes, en particulier.

Au sein des agglomérations, le périurbain pourrait être densifié, *via* notamment une incitation au BIMBY *(build in my backyard)* : mise en œuvre de campagnes de promotion, révision du PLU avec identification des parcelles permettant la densification douce des tissus d'habitat individuel, accompagnement des vendeurs avec simulation des possibilités d'évolution de leurs parcelles, etc. Il est en effet important de souligner que, selon le baromètre des villes moyennes 2022, si le logement avec jardin est l'idéal de 8 Français sur 10, la plupart d'entre eux se satisferaient d'un petit jardin de moins de de 500 m².

Enfin, le désengorgement des villes-centres peut à la fois permettre aux villes de s'adapter au réchauffement climatique, de freiner les dynamiques de contamination tout en les rendant plus « productrices de santé[7] » (en limitant les maladies chroniques générées par nos modes de vie et, par là même, la comorbidité en période d'épidémie). De multiples solutions existent déjà et sont mises en œuvre dans certaines zones urbaines. Par exemple, rendre les flux plus actifs (marche, vélo) par la facilitation des mobilités résidentielles rapprochant les lieux de vie des lieux de travail permettrait de lutter contre le surpoids et de restreindre l'utilisation de transports en commun souvent bondés et favorisant les dynamiques épidémiques. La pollution de l'air et les îlots de chaleur pourraient être atténués par la végétalisation des villes (îlots de fraîcheur, aménagement de toits-terrasses ou de façades végétalisées, etc.) ou la création de surfaces d'eau.

Afin de mettre en place ces mesures, les villes pourront s'appuyer sur la libération d'espaces et de foncier induite par le desserrement en périurbain, les migrations vers les villes plus petites et la mutualisation des bureaux (permise par la généralisation du télétravail).

Pour mettre en œuvre ces mesures, le maître-mot restera l'anticipation. À ce titre, certaines villes japonaises, comme Tokyo, sont des exemples inspirants car elles ont déployé des stratégies d'ensemble permettant de couvrir un grand nombre de risques auxquels elles sont ou seront soumises (risques spécifiques à leur territoire ou communs à la France). En s'appuyant depuis longtemps sur la préemption, elles mettent en place des séparations végétales permettant de prévenir les incendies, qui y sont nombreux du fait de la forte activité sismique, d'aménager des zones refuges, de créer des îlots de fraîcheur et de gérer la décroissance démographique de leur pays.

La question n'est donc pas de gérer la disparition des villes, mais plutôt d'orchestrer leur réinvention. « Ce virus est là pour nous préparer au nouveau régime climatique », a dit Bruno Latour[8]. Voyons donc plutôt la Covid-19 comme une occasion d'accélérer la transformation de nos villes face aux immenses défis d'aujourd'hui. Ne sont-ce d'ailleurs pas les différentes épidémies de choléra et des motivations avant tout hygiénistes qui ont poussé Haussmann à transformer Paris en un temps record ? ●

7. D'après le terme de Chloë Voisin-Bormuth dans « Des villes productrices de santé ? », *La Fabrique de la cité*, octobre 2020, www.lafabriquedelacite.com/publications/des-villes-productrices-de-sante/.
8. Voir son interview sur France Culture, janvier 2021, en ligne www.youtube.com/watch?v=BqM-sk_ZLeU.

Les villes, en danger, survivront

Les villes ont toujours facilité contagions et épidémies. Alors qu'il est maintenant relativement aisé de s'en extraire, par le télétravail, ou de s'y isoler, entre classes favorisées, la crise de la Covid aura-t-elle eu raison de ces produits du génie humain ?

« Les villes peuvent mourir », avertissent d'emblée Edward Glaeser et David Cutler dans un ouvrage percutant [1]. Ces deux économistes de Harvard, aux travaux communs et aux opinions souvent opposées, aiment le monde urbain. S'appuyant sur l'histoire longue et sur les bouleversements récents, ils s'inquiètent des conséquences de long terme de la crise de la Covid. À rebours de théories urbanophobes, qui blâment la ville et la densité, ils estiment que les villes ne sont *pas le danger,* mais qu'elles sont *en danger.*

Du déclin urbain

Des villes ont décliné en raison de la désindustrialisation. Elles sont en difficulté, voire en péril, face à une pandémie. Rien de bien neuf à cela. Les épidémies ont, depuis toujours, frappé les zones agglomérées. Les redoutables épisodes de peste et de choléra, tout comme les réponses antiques en matière de quarantaine, en attestent. De fait, la vertu de la ville réside dans les effets positifs de l'agglomération : rapidité et multiplicité des échanges, concentration des talents et des énergies. La densité présente cependant un côté sombre : la facilitation des contagions. Ce problème, très classique, se retrouve aujourd'hui sur des terreaux problématiques : extension des inégalités, numérisation des activités qui peuvent se délocaliser ailleurs. Glaeser et Cutler rappellent que les prospectives, depuis des décennies, annoncent l'explosion du télétravail et, partant, une relocalisation des métiers. Dans des économies et des villes largement postindustrielles, la perspective est celle du développement de friches tertiaires (bureaux abandonnés) et de zones de déréliction (quartiers considérablement appauvris). L'application Zoom, largement citée dans le livre, et les enchaînements des confinements et des couvre-feux ont déjà conduit à de nouveaux équilibres dans les vies quotidiennes et entre les classes sociales. Les plus aisés ont pu profiter des nouvelles technologies, en s'éloignant des zones trop denses, tandis que les moins favorisés y restaient piégés. Quand les riches s'en vont, les services peu qualifiés s'effondrent. L'ensemble enclenche une dynamique négative dont la portée ne saurait être exactement évaluée.

Au fil des siècles, les villes se sont remises d'autres pandémies et fléaux. Mais elles sont maintenant, du moins aux États-Unis, plus fracturées que jamais, selon des clivages sociaux et raciaux exacerbés, transformant les quartiers en enclaves séparées.

L'interdépendance des villes

Potentiellement dévastatrices, les tendances peuvent être contrecarrées. Pour que les villes demeurent de formidables lieux de rencontres et de connexions, il faut d'abord, selon nos deux économistes, les protéger de nouvelles pandémies. En l'espèce, Glaeser et Cutler préconisent de basculer d'un système de santé essentiellement curatif à un modèle plus préventif. Le sujet a ses dimensions proprement urbaines, avec une obésité qui se concentre dans les villes. Plus originaux, ils envisagent la mise en place d'une nouvelle institution internationale : l'OTAN sanitaire. Ce n'est pas le modèle de l'Organisation mondiale de la santé qui doit prévaloir, mais celui d'une organisation de défense, agrégeant les nations de bonne volonté. Afin de remédier aux maux sociaux, les recettes contiennent les ingrédients assez traditionnels de l'éducation et de la civilité. Les auteurs suggèrent un « programme Apollo pour le capital humain », c'est-à-dire un investissement conséquent dans l'enfance, la petite enfance en particulier. Ils aspirent aussi à une réforme de la police, qui doit devenir plus proche et plus comptable des citoyens. Leur proposition la plus forte vise la limitation des contraintes pesant sur l'urbanisme et l'économie. Les villes doivent localement dépasser les égoïsmes locaux et promouvoir la construction et l'entrepreneuriat. Afin de faire baisser les prix du logement, il faut construire des logements. Concrètement, les auteurs plaident pour simplifier et accélérer la transformation de bureaux en logements. Sur le plan global, Glaeser et Cutler invitent les pays riches à se soucier davantage des villes et des bidonvilles des pays pauvres. Une pandémie comme celle de la Covid souligne l'interdépendance des villes à l'échelle de la planète. D'où la nécessité de développer, partout où ils sont encore absents, les infrastructures et réseaux les plus basiques, comme ceux de l'assainissement. Tout le monde s'en retrouve mieux : les villes pauvres, qui en bénéficient directement, les villes riches, qui limitent les risques pouvant les déstabiliser gravement.

Les potions des docteurs Glaeser et Cutler, qui restent optimistes, composent un programme sanitaire et social d'abord concocté pour les États-Unis, mais nombre de leurs diagnostics et remèdes se transposent valablement dans d'autres contextes.

Julien Damon

1. Edward Glaeser, David Cutler, *Survival of the City. Living and Thriving in an Age of Isolation,* Penguin Press, 2021.

Quel avenir pour les centres-villes ?

Yves Le Breton

Préfet, ancien directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

Petites villes et villes moyennes connaissent des difficultés préoccupantes qu'une action publique partenariale ajustée aux territoires peut réduire efficacement. L'État a entrepris, avec les collectivités, des programmes innovants de redynamisation de leurs centres-villes. Renforçant les capacités d'agir et de se projeter, ces programmes d'amélioration de la qualité de vie rencontrent le succès.

À l'image des fleuves, monts et vallées qui ont jadis prêté leurs noms à nos toponymes locaux, on identifie souvent les territoires au nom de leur centre-bourg et petit-bourg. Bien que constitutifs de notre identité nationale, et parfois personnelle, faite de riches diversités, certains centres-bourgs ont pourtant été négligés ces dernières décennies dans les politiques publiques, voire tout simplement oubliés dans les débats institutionnels. Si les politiques favorisant les métropoles ont donné certains résultats, il n'en demeure pas moins que les effets de concentration ne doivent pas éclipser les villes dites « moyennes » et « petites », à taille humaine, qui maillent notre territoire, offrent un cadre de vie attractif et possèdent un réel potentiel de développement concourant à la cohésion territoriale.

Les centralités émergentes de l'action publique

La diminution de la population, le taux de vacance croissant et la paupérisation des centres ont pourtant parfois jeté le doute sur le devenir des centres-villes. Si cette problématique remontait déjà aux années 1960 en Europe [1], ces causes se sont accentuées ces dernières années, avec à la fois le départ de certains habitants vers des habitations plus spacieuses et confortables en périphérie, la fermeture ou le transfert des services publics ou privés pénalisant les villes petites et moyennes, la concurrence croissante des centres commerciaux en périphérie et de l'e-commerce, les difficultés de transport et de parking et, souvent, un manque d'animation des villes. S'agit-il pour autant de laisser perdurer le phénomène consistant à ce que les habitants s'éloignent de plus en plus des cœurs d'agglomération ou, au contraire, d'œuvrer à les rapprocher des emplois et des aménités constitutifs d'un cadre de vie plus épanouissant et inclusif ?

La prise de conscience s'est effectuée notamment à travers le problème des territoires dits détendus, porté par le mouvement HLM, et le phénomène de dévitalisation des centres, mis en lumière par la question de la vacance commerciale, trouvant des relais importants parmi les associations d'élus. Parallèlement émergent de nouvelles tendances, combinant effets d'âge et de génération, et resituant les centres-villes sur le devant de la scène. Le vieillissement de nos aînés leur fait redouter la solitude de la vie en périphérie, alors qu'une partie des tranches d'âge plus jeunes privilégient davantage l'identité locale, les économies d'énergie, les services en proximité, le « sans-voiture ». La recherche d'une urbanité plus intense, qui ne soit pas uniquement corrélée à la taille ou à la densité de la ville, laisse présager que les centres des villes peuvent retrouver un avenir.

Si certains centres-villes ont pendant un temps été délaissés par l'action publique [2], le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) puis l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ont commencé à donner les moyens aux villes de se transformer. L'ANCT a permis de faire émerger des programmes transversaux, décentralisés et déconcentrés, ciblant prioritairement la redynamisation des villes-centres. Une contractualisation entre les collectivités, les préfectures et les établissements publics de l'État met désormais en œuvre un accompagnement sur mesure à destination des élus des collectivités de tous les territoires à partir des besoins du terrain.

1. Le 2e congrès international de l'association Urbanisme et Commerce à Stockholm, en 1969, titrait : « Le centre des villes a-t-il encore un avenir ? ».
2. Francois Taulelle (dir.), *Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ?*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2012.

Action cœur de ville : pour une contractualisation écologique et territoriale

En partant des projets des collectivités, le programme national Action cœur de ville (ACV), vise une double finalité : conforter le développement des villes moyennes qui exercent une fonction de centralité irremplaçable pour tout leur territoire et investir prioritairement dans les cœurs de ville pour y (re)mettre des habitants, des emplois, des commerces et des services. À rebours des discours interpellant sur une France en déclin, laissant prétendument de côté certains « territoires interstitiels », ce programme, lancé en mars 2018, a pu se déployer rapidement avec l'accompagnement des services déconcentrés de l'État et en dépit de la crise sanitaire ou du report des élections municipales. Ses effets sont aujourd'hui visibles dans l'ensemble des champs des politiques publiques visées par ACV (habitat, commerce et développement économique, accessibilité et mobilités, espace public et patrimoine, services), du fait d'une trajectoire dynamique des engagements financiers (4,8 milliards d'euros engagés sur un objectif de 5 milliards fin 2022) et d'enrichissements continus permettant de compléter l'offre du programme (Réinventons nos cœurs de ville, Territoires pilotes de sobriété foncière, partenariats innovants, etc.).

Ainsi, les réalisations concrètes du programme, permises notamment par ses trois partenaires financiers (Banque des territoires, Action Logement et Agence nationale de l'habitat), ont rapidement été perceptibles. Plus de 6 400 actions lancées, plus de 80 000 logements rénovés, la revitalisation commerciale amorcée et des requalifications qui, pour les habitants, sont tangibles, d'abord parce que des quartiers commencent à bouger, à changer ; des commerces commencent à revenir et le prix de l'immobilier à remonter. À Chalon-sur-Saône, une antenne locale du Conservatoire national des arts et métiers a ouvert, afin de développer une offre de formation adaptée aux territoires ; à Grasse, la rénovation patrimoniale de l'ancien palais de justice permettra d'accueillir de nouveaux étudiants au sein du nouveau campus territorial.

LE CAMPUS TERRITORIAL MULTISITE DE GRASSE
© Fabre Speller

À Cahors, la ville a bénéficié de 1,3 million d'euros afin de transformer le palais de Via, dans son centre historique, avec logements, hébergement touristique, commerces de métiers d'art et du terroir, espace de coworking.

LA RUE DU CHÂTEAU-DU-ROI À CAHORS : AMBITION ET STRATÉGIE PATRIMONIALE
© Ville de Cahors, Sandrine Binard

Des villes redécouvrent leur fleuve ou leur rivière, à l'image de Niort, Cosne-Cours-sur-Loire ou Libourne, et se projettent vers l'avenir. Libourne réfléchit à sa stratégie urbaine pour 2030. Son ouverture sur la Dordogne symbolise la nouvelle attractivité, notamment touristique, en intelligente complémentarité avec la métropole de Bordeaux. À Dreux, l'initiative « Territoire pilote de sobriété foncière » met en œuvre concrètement la lutte contre l'étalement urbain à travers le recyclage de friches industrielles et artisanales. À Calais, la démarche innovante du design actif privilégie les mobilités actives en facilitant la libre et ludique activité physique en ville, dans un objectif de santé publique, d'inclusion et d'accessibilité pour tous.

PROJET DE RÉNOVATION DU FRONT DE MER DE CALAIS
© Ville de Calais, Fred Collier

La méthode pragmatique et opérationnelle de l'ANCT, partant du projet local et faisant confiance aux acteurs locaux pour faire aboutir des projets, est plébiscitée par les maires et les élus, qui ont demandé la prolongation du programme pour 2023-2026. Répondant à cette demande, le programme, qui devait se terminer en 2022, a été prolongé jusqu'en 2026 par le président de la République. L'ANCT prépare cette nouvelle étape avec l'objectif d'amplifier, d'enrichir et d'élargir une politique interministérielle innovante pour le développement durable des villes moyennes, prenant pour fil conducteur la sobriété foncière.

Action cœur de ville a contribué à la prise de conscience d'un enjeu sociétal majeur, celui de reconcevoir notre modèle d'aménagement urbain pour le rendre plus durable, plus résilient et plus inclusif. C'est-à-dire rompre avec l'étalement qui isole pour retrouver du lien social. Cette priorité est plus que jamais d'actualité. L'image de marque de nos centres-bourgs est d'ailleurs en passe de changer significativement. On (re)découvre l'intérêt de toutes ces villes qui offrent un cadre de vie plus naturel, des logements abordables, des services actifs et de nombreuses possibilités d'activités.

Petites villes de demain : qualité de vie et écologie dans les territoires ruraux

Lancé en octobre 2020, le programme Petites villes de demain (PVD) vise à améliorer la qualité de vie des habitants des plus de 1 600 communes du programme (7 % de la population française) et des territoires ruraux alentour, représentant ainsi un tiers des Français. Le programme a pour objectif de renforcer les moyens des élus des villes et de leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité.

Une méthode innovante et agile au service des collectivités

La méthode PVD reprend les marqueurs forts de l'ANCT, pour une action publique innovante, agile et visible. Le « cousu main » d'abord, en considérant que chaque territoire est différent, et qu'il s'agit de s'adapter grâce à la mobilisation des préfets. Le programme fédère les partenaires publics (État, région, département) aux côtés d'une cinquantaine de partenaires privés qui se mobilisent auprès des communes. L'offre de service des partenaires, nationaux et locaux, est enrichie selon les besoins exprimés par les collectivités du programme. Le soutien inédit en ingénierie permet de « faire projet » dans le temps long, en donnant les moyens d'une véritable planification dans les territoires ruraux.

À l'image d'ACV, le programme PVD encourage la conception d'un projet de territoire à dimension globale et transversale entre les différents domaines d'intervention des politiques publiques. Il s'agit aussi de dépasser le périmètre de la commune pour porter un projet à l'échelle intercommunale, voire du bassin d'emploi, pour mutualiser les moyens et rationaliser les choix d'équipements publics (sportifs, culturels, économiques, etc.). Afin de décloisonner les instances de travail, plusieurs petites villes se sont lancées dans des projets de coconstruction. C'est le cas notamment de la commune de La Réole, en Gironde, qui, dans le cadre d'un projet de logement intergénérationnel, la Fabrikàtoits, a associé les futurs habitants pour concevoir des logements collectifs et des espaces communs adaptés. Certaines collectivités ont entamé des démarches de participation citoyenne autour de leur projet de territoire. C'est ainsi que deux cheffes de projet PVD de la communauté de communes de Puisaye-Forterre (Nièvre et Yonne) ont conçu un stand mobile pour recueillir les avis des habitants sur les marchés et les faire réfléchir sur le futur de leur territoire à l'aide d'outils d'animation (cartes interactives, fiches thématiques, etc.).

CARTES INTERACTIVES ET FICHES THÉMATIQUES AU STAND MOBILE DU PUISAYE-FORTERRE
© Communauté de communes de Puysaye-Forterre

Des territoires porteurs d'innovations
Caractérisées par leur agilité et leur réactivité, les petites centralités disposent d'une forte capacité à innover et à mettre en place des expérimentations. Riches et diverses, ces démarches englobent aussi bien des méthodes, des projets ou encore des outils. À titre d'exemple, la commune de La Souterraine (Creuse), avec le soutien de l'État et de la région, a entrepris une stratégie réussie de revitalisation commerciale en jouant sur de nombreux leviers : coercitifs (interdiction de changer la destination des cellules commerciales) et incitatifs (vitrines ouvertes aux artisans). Cette stratégie est étroitement liée à l'animation culturelle, avec en point d'orgue l'ouverture d'une Micro-folie (musée numérique modulable) dans la rue principale.

LA MICRO-FOLIE DE LA SOUTERRAINE
© Ville de La Souterraine

D'autres villes ont su aussi s'appuyer sur leur patrimoine pour transformer leur centre-ville et faire d'anciennes friches des lieux hybrides et multifonctionnels. En Indre-et-Loire, la communauté de communes Loches-Sud Touraine a fait le choix de transformer sa gare en un pôle multimodal afin de renforcer l'accessibilité du centre-ville et de favoriser des mobilités douces. Ce réaménagement a permis également de densifier l'offre de services avec l'installation d'une épicerie en vrac et d'une entreprise de réparation de vélos.

De nouveaux modèles d'aménagement

Le succès de ces innovations repose avant tout sur la mobilisation des élus, des associations, des acteurs locaux et des citoyens. Leurs actions enclenchent une dynamique positive favorisant la revitalisation du territoire.

Nous sommes au début de l'émergence d'un nouveau modèle de développement des centralités, qu'il va falloir accompagner en imaginant de nouvelles stratégies pour les territoires. En premier lieu se pose la question de l'avenir de nos centres-villes. Quelles seront les formes et les vocations de la centralité de demain ? Comment repenser notre modèle de croissance et d'attractivité pour qu'il s'inscrive dans la transition écologique dans et avec les territoires ? Quel rôle reviendra aux collectivités dans un contexte de réduction des ressources financières et foncières ? Quels outils sont nécessaires aujourd'hui pour prendre la mesure de ce défi ?

Il ne s'agit pas de reproduire un modèle d'aménagement défini à partir d'une vision homogène et standardisée des territoires ou encore à partir des standards métropolitains, mais bien de chercher à faire émerger de nouvelles formes de développement adaptées aux différentes réalités territoriales. Dans le contexte de villes petites et moyennes touchées par un cumul de difficultés économiques, démographiques et très probablement climatiques, la conduite de politiques urbaines s'appuyant sur les habitants et les ressources « déjà là » plutôt que vers un hypothétique retour à l'attractivité pourrait se révéler être à la fois plus réaliste et plus pragmatique. La prise en compte des travailleurs devenus essentiels le temps de la crise sanitaire, des non-actifs qui tiennent la vie associative et de la biodiversité peut être porteuse d'alter-activités prometteuses. Au Japon, en Allemagne ou aux États-Unis, des stratégies de sobriété dites planifiées et intelligentes offrent de nouvelles perspectives, dont s'inspirent les collectivités pour établir un projet de territoire global de long terme. Dans le Grand Est, à Vitry-le-François, une stratégie de reconversion énergétique, coconstruite avec ses habitants et au bénéfice de l'emploi local, a été mise en place conjointement par la ville et l'organisme HLM. De nouveaux cadres d'action publique, constitués autour des trois grandes transitions écologique, démographique et économique, sont ainsi à inventer pour les centres-villes, en parallèle de la requalification à mener de front dans les zones périphériques.

Conclusion

Quand on parcourt notre territoire, si l'on avait pu un temps constater que certains centres s'étaient progressivement vidés, avec un modèle où il fallait faire des trajets plus longs pour aller travailler, où le beau avait quitté le centre-ville, où les frais étaient plus importants, où l'insécurité avait pu s'installer dans les lieux où les commerces avaient disparu, on peut provisoirement conclure à une réémergence de nos centres-villes. Plus que des territoires d'accueil, les villes petites et moyennes doivent (re)devenir des centres d'aménagement, de production, de décision à part entière. La nécessité de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation rend désormais indispensable leur développement sobre et raisonné, fondé sur des objectifs à long terme de valorisation des ressources locales et d'ancrage des emplois. ●

Le trottoir, entre-deux de l'urbanité ?

Isabelle Baraud-Serfaty

Fondatrice d'Ibicity, agence de conseil et expertise en économie urbaine.

Aménagement et équipement déterminant, le trottoir voit ses fonctions et ses usages se transformer, au rythme des évolutions des villes. Composante de la qualité de vi(ll)e, le trottoir est un atout pour l'extension de l'habitat, pour la vie commerciale, pour l'adaptation aux nécessités environnementales.

« Le plus grand événement de cette deuxième moitié du siècle, c'est la disparition des trottoirs, disait un jour Cioran entre le salon et la salle à manger, dans l'appartement de Claude Gallimard. Je vois encore les sourires polis et embarrassés qui suivirent. Pourtant, quelle belle leçon du concret ! Car une kyrielle d'événements dramatiques se déroulent sans infléchir si peu que ce soit notre vie, tandis que le remplacement des trottoirs par ces minces passerelles surpeuplées, jetées entre les piquets, les voitures garées, les échafaudages, les poubelles, où il est impossible de flâner, de faire halte, de marcher côte à côte, a transformé la notion même de la ville, du quotidien, des promenades, des rendez-vous, du plaisir de vivre. »

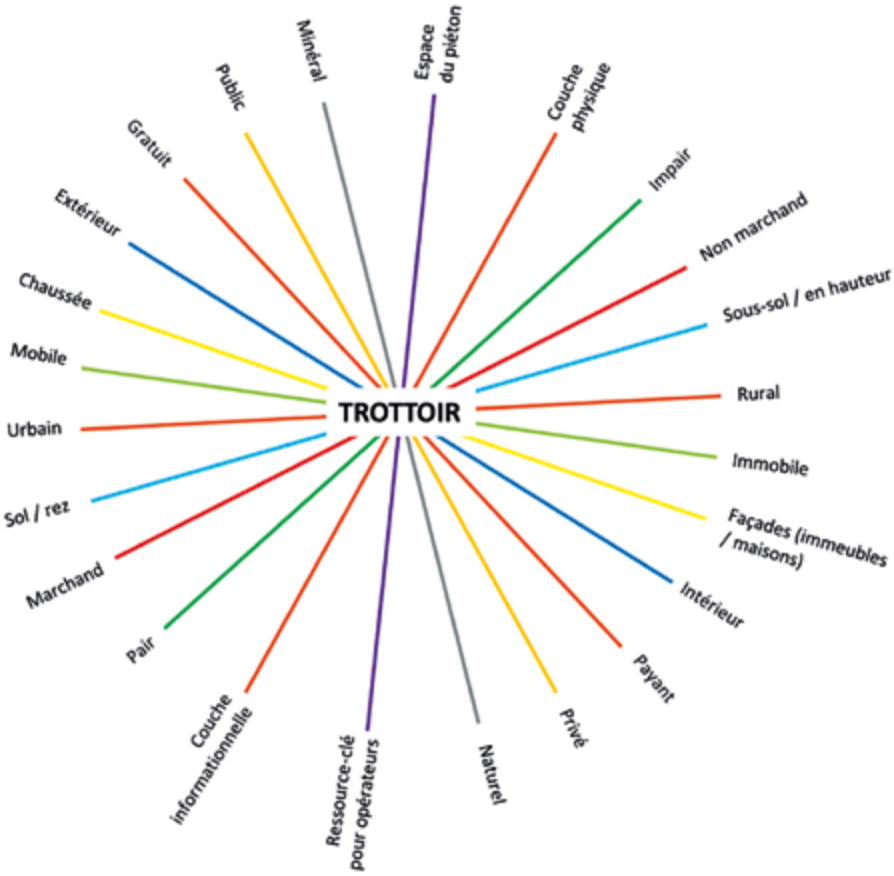
Cette citation de Milan Kundera[1] indique que ce qui fait la qualité d'une ville c'est précisément le trottoir. Les urbanistes lui préfèrent pourtant le terme d'espace public[2]. Les « rez-de-chaussée » qui, en ville, sont des « rez-de-trottoir » gomment jusqu'à son nom. Le droit ne lui confère une existence juridique que depuis 2010.

Le trottoir est précisément un espace de l'entre-deux (« état entre deux choses, deux extrêmes »). Il rend possible l'ajustement de la ville aux évolutions qu'elle subit. Le trottoir est comme un sismographe de l'évolution des villes. De même que le menuisier doit parfois réduire le jeu d'un tiroir quand celui-ci empêche son bon fonctionnement, les collectivités doivent « gouverner le trottoir » afin d'absorber au mieux les mutations des villes.

Le trottoir est le lieu de multiples entre-deux. Dans cet article, nous allons zoomer sur quatre entre-deux du trottoir qui nous semblent en train de muter (des entre-deux au carré, donc), en nous attachant à ce qui constitue un enjeu du point de vue de la qualité de la ville.

1. Dans une critique qu'il a faite du livre de Benoît Duteurtre, *Drôle de temps*, dans *le Nouvel Observateur* en 1997. Celle-ci constitue désormais la préface de l'édition de cet ouvrage chez Folio sous le titre « La nudité comique des choses ».
2. L'entrée « trottoir » ne figure pas, par exemple, dans le « Que sais-je ? » de référence qu'est *Les 100 mots de la ville* (Julien Damon et Thierry Paquot, PUF, 2021. Signalons toutefois que Thierry Paquot lui consacre une abondante notice dans son *Dicorue. Vocabulaire ordinaire et extraordinaire des lieux urbains*, CNRS Éditions, 2017.

LE TROTTOIR : UN ENTRE-DEUX
© ibicity



Entre chaussée et base des façades, le trottoir devient une extension du chez-soi

La disparition des trottoirs évoquée par Cioran concerne moins leur suppression à proprement parler (quoique celle-ci ait été prônée par la Charte d'Athènes) que leur rétrécissement, sous l'effet du primat accordé à l'automobile dans la conception des villes à partir des années 1960. Cela renvoie au premier entre-deux que constitue le trottoir : il est l'espace entre la chaussée et la base des façades des immeubles ou des maisons.

Si tout le monde n'est pas d'accord sur l'importance que la ville doit accorder à la circulation automobile, il est certain que le paradigme d'une ville pensée avant tout pour la voiture a fait long feu. Alors que la largeur des trottoirs était souvent une résultante (la largeur entre façades moins la largeur de la chaussée), il s'agit désormais d'inverser la priorité et d'allouer davantage de place au trottoir, considéré comme indispensable au piéton et vecteur de convivialité. La « marchabilité » des villes devient d'ailleurs un nouvel indicateur de la qualité de vie urbaine.

Cette approche du trottoir comme espace de la rue réservé au piéton évolue : les trottoirs deviennent de plus en plus le prolongement du domicile, selon des pratiques courantes dans les pays méditerranéens ou africains. Cette appropriation du trottoir par ceux qui habitent dans les immeubles qui le bordent prend des formes très diverses : les habitants installent des tables, des bancs, des chaises pliantes, des plantes. Dans cette approche, que la pandémie de la Covid a amplifiée, le trottoir devient extension du chez-soi, avec de nouvelles pratiques habitantes. Même si le raccourci est rapide, les « 10 m² en bas de chez soi » que la Ville de Paris veut « redonner aux Parisiens » en supprimant les places de stationnement peuvent être lus comme une manière de compenser la diminution de 10 m² de la taille moyenne des logements en Île-de-France ces dernières années[3]. Avec l'apparition des conteneurs de tri et de recyclage dans les rues, la poubelle se déplace de la cuisine de l'habitant à son trottoir. Cette montée en puissance du riverain, *versus* le piéton, s'annonce comme un nouveau défi pour les maires.

Entre marchand et non marchand, la valeur économique du trottoir augmente

Deuxième entre-deux : le trottoir est hybride du point de vue de la distinction marchand/non marchand. Le trottoir est généralement considéré comme non marchand, libre d'accès et gratuit. Pourtant, depuis longtemps, nombreux sont ceux qui gagnent leur vie sur le trottoir : c'est sur cet espace que s'exerce le plus vieux métier du monde[4], tandis que les personnes sans abri cherchent à y gagner un peu d'argent avec la mendicité. Depuis que les trottoirs existent, les commerçants y installent leurs étals. Les restaurateurs et les cafetiers y déploient leurs terrasses. Des entreprises comme JCDecaux ou Clear Channel y installent du mobilier urbain qui leur permet de générer des recettes publicitaires.

L'utilisation du trottoir à des fins économiques s'accentue aujourd'hui, avec l'essor des nouvelles mobilités et de la logistique urbaine liée à l'e-commerce. Les VTC comme les camionnettes de livraison ont en effet besoin de stationner momentanément, sur ou le long du trottoir, pour déposer ou prendre en charge leur colis ou leurs passagers. *Idem* pour les vélos et trottinettes en *free-floating*. Ces nouveaux usages du trottoir sont directement liés à la transition numérique, parce que la plupart des habitants et des livreurs-chauffeurs ont désormais un superordinateur dans leur poche et peuvent être géolocalisés. D'où les phénomènes d'encombrement soudain et massif par les livreurs de repas ou de colis à domicile. Alors que la croissance du nombre de colis est de plus de 10 % par an, les trottoirs deviennent *de facto* les quais de déchargement de la nouvelle logistique urbaine.

LE TROTTOIR, QUAI DE DÉCHARGEMENT D'AMAZON

Ici, à Paris, dans le IXe arrondissement, à l'angle des rues du Faubourg-Poissonnière et Sainte-Cécile, le 6 juillet 2022, vers midi.

3. Chiffre avancé par Christine Leconte (alors présidente du conseil de l'Ordre des architectes d'Île-de-France) dans le cadre du colloque « Peut-on encore construire ? », organisé par l'EPFIF (décembre 2020), https://construire-idf.epfif.fr.
4. Ce qui est d'ailleurs curieux dans la mesure où la généralisation des trottoirs, en France, ne date que du milieu du XIXe siècle.

Prendre conscience que le trottoir est de plus en plus une ressource-clé pour les opérateurs de la ville ouvre sur la question sensible de sa tarification. Le trottoir est rare. Or, ce qui est rare est cher. Alors qu'il était souvent considéré par les collectivités locales comme une source de coûts (de fabrication et d'entretien), l'espace public apparaît maintenant comme un des principaux gisements de valeur dans la ville. Cela milite pour ouvrir le débat sur la tarification de l'espace public, et plus spécifiquement sur la tarification du trottoir considéré comme une nouvelle barrière d'octroi.

Même s'il ne s'agit pas de remettre en question le principe, cher aux urbanistes, de gratuité de l'espace public pour ses usagers[5], mais seulement de faire payer les opérateurs économiques qui utilisent cette infrastructure, les débats risquent d'être animés, entre ceux qui mettront en avant la nécessité de taxer des géants du numérique mondiaux, qui non seulement gagnent de l'argent en utilisant le trottoir, mais de plus génèrent des externalités locales négatives (pollution, embouteillages, assèchement des commerces de proximité), et ceux qui considèrent que la marchandisation de l'espace public est contraire à son essence même.

Le sujet explosif de la tarification soulève de nombreuses questions quant aux critères à retenir. Cet exercice délicat semble pourtant indispensable, si on considère que ces nouvelles occupations du trottoir sont en concurrence non seulement avec la place laissée au piéton et au riverain, mais aussi avec les nouvelles occupations requises par le réchauffement climatique et l'économie circulaire (fontaines rafraîchissantes, bornes de compostage urbain, etc.).

Entre public et privé, le trottoir exige des modes d'exploitation inventifs

Troisième entre-deux : l'hybridation public-privé. Les trottoirs appartiennent en général au domaine public, mais on trouve des exceptions : trottoirs de voies privées, trottoirs des rues des enclaves résidentielles fermées.

Au-delà de la fabrication et de la détention du trottoir, c'est surtout la question de ses modes de gestion qui est posée. Dans certaines communes, les riverains peuvent avoir une obligation de nettoiement du trottoir situé devant leur habitation. Surtout, le fonctionnement des trottoirs mobilise une multitude de services urbains (propreté, gestion du stationnement, sécurité, entretien des espaces verts, éclairage public, réseaux électriques, réseaux d'eau, etc.). Certains sont assurés directement par la collectivité en régie, d'autres sont délégués à des opérateurs privés dans le cadre de concessions ou de marchés publics, d'autres enfin sont totalement privés (parfois encadrés par des systèmes de chartes, selon l'exemple des trottinettes en *free-floating*).

Le trottoir est ainsi emblématique de l'imbrication croissante entre services publics et offres privées qui se constate dans l'ensemble des services urbains et oblige les collectivités à gouverner différemment ces acteurs[6]. Alors que ces différents services sont souvent gérés ou pilotés de manière éclatée au sein des différentes directions d'une municipalité (sans parler de la répartition des compétences entre communes et structures intercommunales), une gestion intégrée du trottoir semble nécessaire. Si cette dernière est combinée aux enjeux de financement de la gestion de ces espaces publics, il ne paraît pas inenvisageable que, comme la plage de La Baule, concédée à Veolia, des modes concessifs d'exploitation du trottoir apparaissent.

La question de la gouvernance du trottoir se pose également s'agissant des opérateurs de la couche informationnelle, qu'il s'agisse d'acteurs comme Google Maps, qui réussissent à se rendre incontournables en jouant sur de sophistiqués modèles de gratuité, mais aussi des nouveaux opérateurs qui organisent l'appariement en temps réel entre une offre et un besoin de trottoir.

Enfin, alors que l'intensité de la vie urbaine s'appréhende largement par l'animation des rez-de-chaussée, certains urbanistes invitent à dépasser les dichotomies habituelles entre domanialité publique et privée, mais aussi entre intérieur et extérieur, et à considérer les rez-de-chaussée des immeubles autant comme une extension de la rue (et notamment du trottoir) que comme un soubassement de l'immeuble dans lequel ils se trouvent.

Entre minéral et naturel : trottoirs et enjeux environnementaux

Examinons pour finir un quatrième entre-deux du trottoir : entre minéral et naturel. On aurait pu aussi choisir « entre minéral et végétal », ou « entre urbain développé et rural » – mais l'idée est la même. Une photo montrant trois sangliers cherchant à manger sur un trottoir illustre la réalité et les enjeux.

5. Gratuité relative puisque les restaurateurs, cafetiers et étals de commerces payent leur occupation du trottoir.
6. Voir « Les métropoles au défi des nouveaux modèles économiques urbains », étude conduite par Ibicity, Espelia et Partie prenante et financée par l'ADEME, la Banque des territoires et le PUCA, 2020. www.modeleseconomiquesurbains.com.

TROIS SANGLIERS CHERCHANT À MANGER SUR UN TROTTOIR
© Adobe Stock

En France aujourd'hui, quand il n'y a pas de trottoirs, on ne serait pas en ville ou pas encore en ville. L'impression est plus prononcée encore dans les villes africaines en hypercroissance. Autrement dit, le trottoir est un marqueur d'urbanité, au sens d'une séparation spatiale, mais aussi d'une étape d'un processus de développement d'une ville. Si on peut ainsi définir le périurbain comme un urbain sans trottoirs, il est frappant de constater que l'une des premières réclamations des habitants d'un lotissement neuf concerne souvent les trottoirs.

UNE RUE SANS TROTTOIRS À SAINT-JULIEN-EN-GENEVOIS, JUILLET 2022
© ibicity

Si de beaux trottoirs brillants, avec des bordures de granit, constituent l'acmé d'une ville moderne, cela pourrait bien rapidement ne plus être le cas. En effet, le trottoir apparaît comme un des lieux privilégiés d'action pour lutter contre le réchauffement climatique et les îlots de chaleur, et aussi pour préserver la biodiversité. Les moyens sont nombreux, pour des trottoirs désimperméabilisés et végétalisés. Mais cela a des conséquences très concrètes sur la physionomie des trottoirs – et donc des rues, et donc des villes ! Sommes-nous prêts à revoir de la pleine terre sur nos trottoirs ?

Alors qu'il était un marqueur d'urbanité, la renaturation du trottoir devient un des premiers marqueurs de l'adaptation des villes au changement climatique. Outre ce que cela suppose en matière de pédagogie auprès d'habitants qui râleraient sur l'état boueux des trottoirs, cela oblige plus largement à repenser complètement la conception des espaces publics. Celle-ci doit davantage prendre le cycle de l'eau comme donnée d'entrée, en lien avec les enjeux concernant le réseau d'assainissement, dont les tuyaux se trouvent sous le trottoir, *a fortiori* dans des communes exposées à des risques d'inondation majorés sous l'effet du réchauffement climatique. Tout cela appelle de nouvelles réflexions sur l'esthétique urbaine et nécessite des modes de gestion beaucoup moins silotés au sein des collectivités locales.

« Entre chaussée et façades », « entre marchand et non marchand », « entre public et privé », et « entre minéral et naturel » : ces quatre entre-deux du trottoir composent autant d'ajustements possibles pour les villes.

Puisque nous avons commencé par Kundera, poursuivons sa lecture. La citation de l'introduction se poursuit ainsi : « Aussi révélatrice que la phrase de Cioran est l'incompréhension sincère qui lui répondait : elle signifie que non seulement nous ne sommes plus capables de voir les trottoirs tels qu'ils sont, mais pas même capables de nous rendre compte de cette incapacité. » Au risque de trahir son propos, nous terminerons en reprenant exactement ses termes : nous ne sommes pas capables de voir les trottoirs tels qu'ils sont, à savoir l'un des actifs les plus prometteurs de dans la ville. ●

ÉLÉMENTS CHRONOLOGIQUES

80 av. J.-C.	Trottoirs à Pompéi
1607	Trottoirs (banquettes) sur le Pont-Neuf à Paris
1666	Apparition des trottoirs à Londres après le grand incendie
1781	Trottoirs rue de l'Odéon à Paris
1845	En France, loi sur le financement des trottoirs actant de fait leur généralisation
1882	L'architecte belge Jules Brunfaut dénonce l'occupation des trottoirs par des « voitures renfermant des enfants » (poussettes !)
2011	Débat sur la « taxe kebab » mise en place à Avignon
2016	Création de Sidewalk Labs (« les laboratoires du trottoir »), filiale d'Alphabet, maison mère de Google
Décembre 2017	Décret autorisant l'expérimentation de publicités sur le trottoir à Bordeaux et à Lyon
17 mars 2020	Premier jour du confinement en France. Les trottoirs deviennent l'espace ouvert en bas de chez soi et la « salle d'attente des commerces »
30 octobre 2020	Début du deuxième confinement en France. Les commerces multiplient le *click and collect* sur le trottoir
Printemps 2021	« Bataille des terrasses » à Paris

Vers une logistique urbaine durable ?

Jean-André Lasserre

Directeur du programme InTerLUD, Logistic Low Carbon.

Jean-Philippe Élie

Chargé de projet, Logistic Low Carbon.

Encombrement et pollution des centres-villes, nécessité d'une mobilité décarbonée, problématique du dernier kilomètre : la logique urbaine se trouve au carrefour de débats et d'attentes importants. Les flux de marchandises sont confrontés à des défis substantiels en matière de soutenabilité environnementale. Leur décarbonation est devenue un enjeu majeur, notamment avec la mise en place des zones à faibles émissions.

Si les flux de marchandises sont parfois perçus comme une source de nuisances (émissions polluantes, consommation de foncier, congestion routière, bruit), ils sont avant tout un maillon essentiel de toute l'activité économique des centres urbains, en temps normal et encore plus particulièrement en temps de crise, comme l'a souligné la crise de la Covid-19. Le développement de l'e-commerce, la généralisation de la gestion des stocks en flux tendus et l'éloignement des entrepôts nécessitent de repenser et d'optimiser l'organisation des flux ainsi que le transport de marchandises en ville. Le défi est de taille. Assurer la desserte des commerces de proximité et la livraison des colis tout en préservant un environnement et une qualité de vie répondant aux besoins des habitants constitue un enjeu fort d'attractivité pour les zones urbaines denses.

Les collectivités ont bien identifié l'importance des enjeux économiques et sociaux du transport de marchandises en milieu urbain. Il n'en demeure pas moins que traiter ce sujet reste éminemment complexe. Cela est dû à la superposition des compétences et à la multiplicité des acteurs impliqués, tant dans la sphère institutionnelle qu'économique (d'où des lenteurs dans la mise en œuvre). En effet, de nombreux opérateurs prennent part à la logistique urbaine. Transporteurs, grossistes, producteurs et industriels, entreprises du bâtiment et des travaux publics, grande distribution, artisans, commerçants sont impliqués dans les livraisons dites « du dernier kilomètre ». Or leurs déplacements constituent une part très importante du coût logistique total de l'acheminement d'une marchandise ou d'un service, et sont aujourd'hui davantage soumis à des mesures de restriction de circulation dans les centres urbains et leurs périphéries.

Parce qu'ils restent très dépendants des véhicules utilitaires motorisés, les déplacements liés au « dernier kilomètre » génèrent d'importantes émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre. En effet, le transport de marchandises représente 10 % à 20 % du trafic, mais il est responsable d'un quart des émissions de CO_2, d'un tiers des émissions d'oxydes d'azote et de la moitié des particules liées à la circulation urbaine [1].

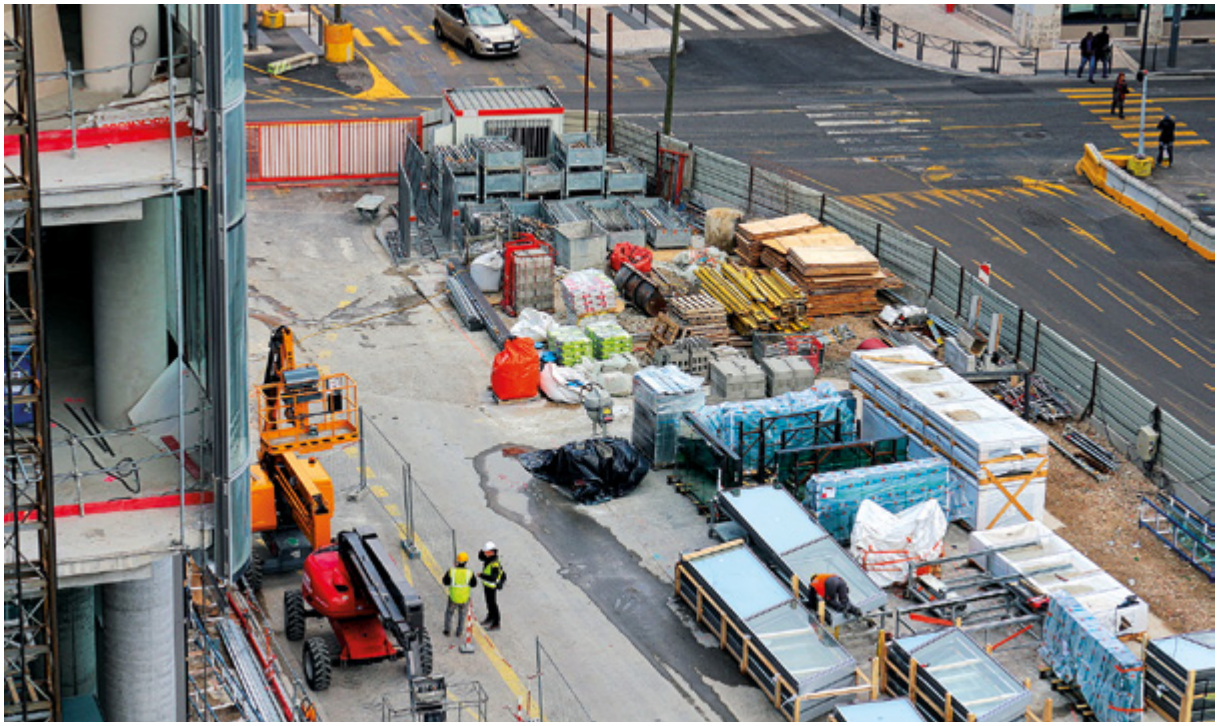
Décarbonation et restrictions de circulation

En 2021, les pouvoirs publics ont décidé de s'emparer du sujet de la logistique urbaine durable (LUD). Le gouvernement a ainsi missionné – dans le cadre d'une mission dite LUD – l'ancienne ministre Anne-Marie Idrac, Jean-Jacques Bolzan et Anne-Marie Jean. En octobre 2021, ceux-ci ont transmis les résultats de leurs travaux au CILOG (Comité interministériel de la logistique). Dans leur rapport, ils reviennent sur l'importance du dernier maillon de la logistique et de ses enjeux en matière de soutenabilité environnementale, de qualité de vie de la population urbaine et de compétitivité des acteurs économiques. Ce document particulièrement riche présente une liste de recommandations principalement adressées à l'État et aux collectivités [2].

Les recommandations 7.5 « Suivre le déploiement des ZFE (zones à faibles émissions) » et 7.6 « Développer les aides à l'achat de véhicules » sont essentielles pour réussir la décarbonation du transport de marchandises. Décarbonation qui devient impérative au vu des restrictions de circulation engendrées par la mise en place progressive de zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) sur la totalité du territoire national. C'est assurément le défi le plus important que devront surmonter les transporteurs et les logisticiens dans les années à venir.

1. Voir le rapport de l'ADEME, *Engagement volontaire en faveur de la logistique urbaine,* 2018. https://librairie.ademe.fr/mobilite-et-transport/887-engagement-volontaire-en-faveur-de-la-logistique-urbaine.html.
2. Jean-Jacques Bolzan, Anne-Marie Idrac, Anne-Marie Jean, *Logistique urbaine durable – Mission LUD,* 2021. www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/282046.pdf.

UN CHANTIER URBAIN



ZFE-m obligatoires dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants

La création des ZFE-m en Europe répond à une urgence sanitaire. Selon une étude publiée en 2016 par l'agence Santé publique France, l'exposition aux particules fines peut réduire l'espérance de vie d'une personne âgée de 30 ans de plus de deux ans dans les agglomérations les plus polluées. Ces enjeux sanitaires ne sont pas nouveaux. Depuis quinze ans, la mauvaise qualité de l'air dans les grandes métropoles a conduit un certain nombre de pays européens à prendre des mesures afin de restreindre, voire d'interdire, l'accès aux centres-villes aux véhicules les plus polluants. Plusieurs études internationales ont montré les bénéfices sanitaires de telles actions politiques. En 2015, Paris a été la première ville française à créer une « zone de circulation restreinte », suivie par Grenoble en 2017, la Métropole du Grand Paris en 2019 et la Métropole de Lyon en 2020.

Promulguée le 24 décembre 2019, la loi d'orientation des mobilités (LOM) a renforcé la mise en place des ZFE-m. L'instauration d'une ZFE-m devient obligatoire lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L221-1 du Code de l'environnement ne sont, au regard de critères définis par voie réglementaire, pas respectées de manière régulière sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La loi climat et résilience, promulguée le 22 août 2021, a complété la LOM en imposant la création de ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici à la fin de 2024. L'État anticipe notamment un durcissement à venir des normes européennes de qualité de l'air, en accord avec les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Cette multiplication des ZFE va interdire la circulation en zones urbaines denses des véhicules les plus polluants. La question du verdissement des flottes va donc devenir centrale pour les transporteurs et logisticiens. Les acteurs publics et privés sont appelés à intensifier leurs efforts en faveur d'une logistique plus économe en énergie. Concilier compétitivité et enjeux environnementaux, tel est le défi pour anticiper dès aujourd'hui la transition vers une mobilité décarbonée. Cette dernière se heurte toutefois à plusieurs obstacles. En premier lieu, la production de véhicules utilitaires légers et de poids lourds « propres » est largement insuffisante pour couvrir les besoins des professionnels. Les délais

de livraison sont excessivement longs (au minimum deux ans pour réceptionner un camion électrique) et semblent par conséquent incompatibles avec les calendriers de restriction de circulation imposés par les ZFE-m. Par ailleurs, la pandémie de la Covid-19 a occasionné une pénurie mondiale de semi-conducteurs auxquels l'industrie automobile recourt massivement. Au-delà même de ces problèmes logistiques, les acteurs privés sont également confrontés à des tarifs prohibitifs : un véhicule électrique coûte par exemple deux à trois fois plus cher qu'un modèle diesel équivalent (avec une charge utile inférieure).

Enfin se pose la question des énergies alternatives au gazole. La crise ukrainienne a bouleversé la donne. Les coûts des énergies explosent et bousculent les modèles économiques qui incitaient à une transition écologique rapide. Ce qui ne manque pas d'inquiéter nombre de transporteurs passés au gaz naturel pour véhicule. Autre corollaire, *quid* des stations d'avitaillement ? De nombreux professionnels hésitent à verdir leur flotte par manque de stations d'avitaillement sur leur territoire. Si les tarifs de l'énergie continuent à augmenter de manière exponentielle, les investissements dans les infrastructures risquent d'en pâtir.

CARTE DES ZFE ET DES EPCI ENGAGÉS DANS INTERLUD

Recours aux vélos et aux voies fluviales

L'une des solutions partielles à cette crise pourrait être le développement de la cyclologistique dans les hypercentres. À ce titre, l'année 2020 a été emblématique : les ventes de vélos-cargos électriques ont augmenté de 354 % pour atteindre le chiffre de 11 000, selon l'Union Sport & Cycle. On constate une réelle prise de conscience de l'impact environnemental des déplacements auprès du grand public mais également chez les professionnels, qui cherchent une solution alternative aux véhicules thermiques. Le programme V-Logistique, par exemple, a pour objectif d'accompagner les professionnels et leurs salariés vers une mobilité durable. Déployé depuis mai 2020, le programme a réalisé des actions de sensibilisation et mis à disposition gratuitement des vélos à assistance électrique (VAE) et des vélos-cargos à assistance électrique (VCAE) bi-porteur ou tri-porteur pour accompagner une grande diversité de professions (notamment les boulangers, les déménageurs, les artisans, etc.). Cette mise à disposition gratuite est conditionnée à la substitution du véhicule thermique par une solution de VAE ou VCAE dans le cadre de déplacements professionnels pour un nombre minimal de kilomètres effectués par semaine. Le programme V-Logistique a donné lieu à de nombreux partenariats, notamment avec la Fédération des fromagers de France et le Syndicat national des transporteurs légers (SNTL).

Autre alternative au transport routier, le transport fluvial permet d'allier barges et vélos-cargos ou véhicules propres. Ce mode de transport présente de nombreux atouts. Peu bruyant, il est économe en énergie (donc en émissions de CO_2), son utilisation permettant de réduire la congestion sur la route et de limiter l'occupation de l'espace public. Encore très dépendant des énergies fossiles, il commence à relever le défi de la décarbonation. La logistique fluviale est une des solutions pour aller vers une logistique urbaine plus durable, et des projets innovants sont actuellement développés.

En juin 2021, Voies navigables de France a lancé un appel à projets en partenariat avec la ville de Lyon, la Métropole de Lyon et la Compagnie nationale du Rhône. L'objectif est de mettre en œuvre un service de logistique urbaine fluviale avec un post-acheminement terrestre en véhicules propres respectant la ZFE.

Le BTP et les déchets sont des secteurs d'activité générant des flux de transport importants, qui peuvent être massifiés et pour lesquels la logistique fluviale est une solution éprouvée et répandue.

En Île-de-France, les matériaux de carrières indispensables au développement de l'urbanisation sont en partie acheminés par la voie d'eau. Aujourd'hui, les approvisionnements de chantiers et même de plateformes de matériaux à destination de particuliers se font par la voie d'eau, qui transporte les granulats, le ciment, les aciers, des pièces préfabriquées et matériaux conditionnés sur palettes ou en big-bag. De son côté, la Métropole européenne de Lille a mis en place une logistique fluviale pour transporter des déchets ménagers qui sont valorisés par la méthanisation dans le centre de valorisation organique et par incinération dans un centre de valorisation énergétique.

Vers des chartes concertées de logistique urbaine durable

Dans le rapport de la mission LUD évoqué en début d'article, le programme InTerLUD (www.interlud.green) est directement cité comme l'une des réponses à la structuration de la méthode de travail de la logistique urbaine au sein des territoires. La mission d'accompagnement – qui est au cœur d'InTerLUD – répond au besoin de montée en compétences des acteurs publics et privés sur les enjeux complexes de la logistique urbaine.

Le facteur clé de la réussite des chartes de logistique urbaine durable portées par InTerLUD réside dans l'installation d'une concertation efficace avec les organisations professionnelles représentatives des secteurs d'activité concernés, qui, elles seules, peuvent s'engager au nom de tous et garantir l'égalité d'accès à toutes les entreprises adhérentes, quelle que soit leur taille. Rendu nécessaire par la complexité et la multitude des problématiques et donc des solutions, seul un travail collectif peut aboutir à des réponses cohérentes et adaptées aux situations locales.

Le programme InTerLUD actionne le levier de la concertation entre les acteurs publics et privés afin de mieux appréhender la dimension transversale de la logistique urbaine et la multiplicité de ses usages. Ensuite, l'accompagnement de ces différents acteurs dans le cadre des chartes LUD répond en partie à l'urgente nécessité de faire évoluer et de valoriser collectivement la filière logistique et ses métiers. Enfin, les partenaires du programme InTerLUD travaillent au quotidien à faire connaître les solutions qui concourent à une logistique urbaine durable telles que l'adaptation de la réglementation, la massification (dès lors que les conditions sont remplies) et l'optimisation des flux, la transition des flottes, un meilleur usage du foncier (friches, parkings, chantiers, etc.), l'intermodalité et toutes les mesures d'accompagnement du point de vue de la formation, du partage de bonnes pratiques et de solutions innovantes, et de la mise à disposition de services numériques.

À l'automne 2022, 43 EPCI (30 % de la population française) se sont engagés dans la démarche InTerLUD, à laquelle la filière BTP apporte une importante contribution. Une dynamique qu'il s'agira de poursuivre et d'amplifier dans le cadre d'un renouvellement du programme InTerLUD. ●

La ville frugale, une alternative à l'urbanisme écolo-normatif ?

Jean Haëntjens

Économiste et urbaniste, spécialiste des stratégies et de la prospective urbaines.

La cité de demain peut s'appuyer sur l'idée de ville frugale, conciliant satisfaction des besoins et économie des ressources. Sans carcan trop normatif et en dehors d'une vision trop technique, la frugalité revisite le quotidien des habitants et les différentes composantes des systèmes urbains.

La planification écologique est devenue le nouveau mantra des politiques publiques. Or les exercices de planification réalisés récemment par des instituts comme l'Ademe, RTE, Négawatt ou Shift Project[1] ont fait émerger quelques propositions qui ne manqueront pas d'interpeller le monde de l'urbanisme et de la construction : réduction de 20 % de la surface des logements neufs, limitation drastique de la construction de maisons individuelles, acceptation implicite d'une désertification du milieu rural.

En fait, l'idée d'assigner les populations à résidence dans des quartiers-casernes à haute performance énergétique, en faisant peu de cas de leur « désir d'habiter », n'est pas vraiment nouvelle. Elle s'est déjà exprimée, au cours des années 2000, dans des projets d'écoquartiers comme celui d'Hammarby Sjöstad à Stockholm; opérations saluées à l'époque comme exemplaires sur le plan technique mais qui n'ont pas fait école.

L'équation de la ville frugale.

C'est dans ce contexte que je me suis intéressé, en 2010, à la notion de *ville frugale,* en m'inspirant des travaux d'urbanistes (Ian Gehl[2] ou Philippe Madec) avec lesquels je partageais une approche à la fois épicurienne et minimaliste de l'urbanisme : un urbanisme entendu comme « l'art de procurer le maximum de satisfactions avec le minimum de moyens ». Le contraire donc d'une approche punitive et normative; le contraire aussi d'un urbanisme « du grand geste » qui triomphait alors sans partage.

Dans un livre publié en 2011 et réédité en 2021[3], j'ai cherché à préciser ce concept en tirant le fil des quatre équations qu'il devait résoudre :

- concilier le désir d'espace et de jardin avec un usage raisonné du sol;
- concilier le désir de mobilité avec la sobriété énergétique;
- concilier les dynamiques spontanées de polarisation avec une répartition équilibrée des populations sur les territoires;
- concilier le plaisir de vivre en ville avec la modération des coûts urbains globaux (construction, fonctionnement, déplacements).

La ville frugale, ainsi définie, s'éloigne sensiblement de l'image irénique du « gentil petit écoquartier » associant verdure, pistes cyclables et potager collectif. Elle porte l'ambition de répondre simultanément aux quatre défis urbains majeurs que sont l'étalement, l'explosion des coûts écologiques, l'explosion des coûts financiers et la ségrégation socio-spatiale qui en résultait. Elle impose de résoudre une série d'équations qui se tiennent entre elles.

ESPACE PUBLIC ROULANT À SAINT-NAZAIRE

1. Des présentations et analyses de ces études ont été réalisées dans les numéros 447 et 448 de la revue *Futuribles.*
2. Ian Gehl, *Pour des villes à échelle humaine,* Ecosociété, 2013
3. Jean Haëntjens, *La ville frugale, un modèle pour préparer l'après-pétrole,* Rue de l'Échiquier, 2021.

Réponses techniques et urbanistiques

Sur le plan technique, les réponses à cette « méta-équation » sont aujourd'hui à peu près connues.

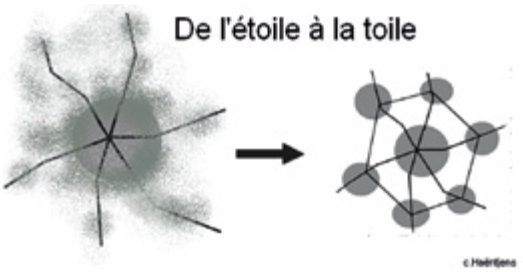
Une première notion clé est celle de « compacité urbaine », à ne pas confondre avec celle de densité. La compacité, c'est un combiné de densité moyenne, de multifonctionnalité et de proximité. L'unité de vie élémentaire de la ville frugale, c'est un quartier ou un bourg de 6 000 à 10 000 habitants, disposé dans un rayon de 800 à 1 000 mètres autour d'un centre de proximité regroupant les principaux commerces et services publics et desservi par une station de transport collectif. Les densités correspondant à un tel schéma (5 000 habitants et emplois au km^2) restent parfaitement compatibles avec des formes urbaines combinant petits immeubles et maisons de ville. La compacité, c'est tout simplement le bourg ou le quartier tel qu'il fonctionnait dans de nombreux pays européens avant le règne de l'automobile. Le rôle de cette unité élémentaire dans la quête de frugalité urbaine est absolument essentiel, puisque 40 % des déplacements en voiture concernent des distances inférieures à 3 kilomètres. Or, pour différentes raisons (urbanisme commercial périphérique, satellisation des équipements publics, colonisation de l'espace par l'automobile) cette compacité originelle a été dissoute. En France, il n'est pas rare de devoir prendre sa voiture pour acheter son pain ou emmener des enfants à l'école dans des communes de 5 000 habitants.

Le corollaire de la compacité, c'est la « marchabilité » et la « cyclabilité » : trajets les plus directs, trottoirs passants et débarrassés d'obstacles, revêtements plats et roulants, mise en sécurité des piétons et des cyclistes, présence du végétal. Ces conditions peuvent paraître triviales. Elles sont pourtant assez rarement réunies dans nos belles villes de France.

Une troisième notion est le quadrillage de l'ensemble de l'espace urbain par des « circulations vertes » qui peuvent être aussi des parcs linéaires. Copenhague ou Barcelone se sont fixé pour objectif que 80 % des habitations soient à moins de 400 mètres d'un de ces axes verts. La valeur d'usage de ces espaces est aussi un élément très important. Les parcs d'Oslo offrent à leurs visiteurs plus de 50 usages (allant du ski de fond au tir à l'arc en passant par le théâtre ou la musique) quand beaucoup de nos espaces verts restent souvent de simples pelouses.

Une quatrième notion, plus difficile à mettre en œuvre, est celle de « polycentralité », qui se décline à différentes échelles. Un certain nombre de métropoles (Lyon, Bordeaux, Turin) ont compris l'intérêt de passer d'une structure monocentrique à une structure polycentrique. A l'échelle nationale, le message n'a pas encore été reçu. Il est pourtant évident que la surconcentration d'activités en région parisienne a des effets délétères sur les prix immobiliers, la satellisation des ménages modestes, les flux pendulaires, l'allongement des distances, les coûts écologiques et urbains. Shift Project est un des rares « planificateurs écologiques » à avoir relevé cette incompatibilité fondamentale entre la surpolarisation des activités et la frugalité urbaine[4].

Une cinquième notion, corollaire de la polycentralité, est celle de « réseau de transport en toile ». Le meilleur moyen d'éviter la surpolarisation des flux et des activités en un point central unique consiste à compléter le réseau radial par des rocades. Ce principe vaut pour toutes les échelles au-delà de 200 000 habitants. Le réseau berlinois, avec son ring circulaire croisant les radiales, reste toujours une référence. Ce même principe a été appliqué, au début du XXe siècle, dans le réseau métropolitain parisien, considéré alors comme un modèle. C'était le Paris des 100 villages, desservis chacun par une station de métro et reliés aux autres à la fois par des rocades et des radiales. Oublié dans le Paris des années 1970 et son réseau RER radial, le principe a été redécouvert, en 2010, avec le tracé en rocade du Grand Paris Express. Il reste ignoré à l'échelle nationale, puisque le réseau TGV fait converger tous les flux vers Paris (le trajet le plus rapide pour aller de Lyon à Bordeaux, ou de Nantes au Havre, passe par la capitale). La desserte des villes moyennes par un réseau ferré performant est un autre enjeu stratégique pour la frugalité, la Suisse constituant sur ce point un exemple à suivre.



Les obstacles à la frugalité urbaine

Ces principes de frugalité ont fait leur chemin de façon inégale dans les approches contemporaines de l'urbanisme. Les circulations vertes se sont développées sur les berges des fleuves. Les modes de mobilité décarbonés ont repris quelques points de part de marché (3 % pour le vélo dans les villes françaises, contre 40 % à Copenhague). La recherche de compacité a permis une réduction significative de la taille moyenne des parcelles affectées à l'habitat individuel.

4. Voir Jean-Marc Jancovici, entretien dans la revue *Urbanisme*, n° 417, avril-juin 2020.

Le droit de l'urbanisme a cherché à contenir l'étalement urbain (avec notamment la mise en œuvre des schémas de cohérence territoriale – SCOT).

Pour autant, ces avancées positives n'ont pas permis d'inverser une dynamique d'urbanisation qui reste fondamentalement antifrugale, puisqu'elle exige toujours plus d'énergie, de sol et d'argent (public et privé) pour procurer une offre résidentielle qui, considérée dans sa globalité, tend plutôt à se dégrader.

Les facteurs d'inertie sont multiples. Les plus évidents relèvent du « déjà construit » (bâtiments, infrastructures). Mais d'autres, très nombreux, tiennent à des pratiques ou à des règles immatérielles, comme le droit de l'urbanisme ou le système de financement du logement. Il a ainsi fallu attendre 2014 et la loi ALUR pour que le coefficient d'occupation des sols (COS), véritable « pousse-au-crime » de l'étalement urbain, puisse être évacué des règlements d'urbanisme. Les prêts à taux zéro ont largement financé la construction de pavillons périphériques, y compris dans des villes moyennes dont les centres historiques dépérissaient (exemples de Chalon-sur-Saône ou de Vitré). Les incitations fiscales de type Pinel ont favorisé la construction de petits logements dans les centres-villes, et accéléré la satellisation des familles avec enfant en périphérie. L'urbanisme commercial a joué également un rôle décisif dans les dynamiques d'étalement. Les intercommunalités se sont souvent construites sur des compromis politiques qui accordaient aux communes périphériques de grandes libertés en matière de construction neuve (cas de Niort). Ajoutons que pour plus de la moitié d'entre elles, la construction de maisons individuelles en diffus s'est réalisée en dehors du périmètre des SCOT. Ce ne sont là que quelques illustrations d'une perte de contrôle générale du système urbain qu'Olivier Piron, haut fonctionnaire du corps des Ponts, a magistralement analysé[5].

En amont, il faut bien signaler le déficit de vision de l'État concernant l'aménagement souhaitable du territoire. En 2009, l'avenir urbain de la France était supposé être incarné par le projet du Grand Paris. En 2014, quelques grands maires ont réussi à imposer une loi Maptam (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) valorisant l'échelle des métropoles régionales. On s'est ensuite intéressé aux villes moyennes, dont les centres dépérissaient, puis aux bourgs, aux villages, avant que les gilets jaunes ne braquent le projecteur sur le périurbain et ses ronds-points.

Balayons aussi devant notre porte : les urbanistes n'ont pas toujours éclairé à bon escient la lanterne des politiques. Entre 2000 et 2015, nous avons proposé près de 50 concepts pour penser la ville (créative, résiliente, fertile, inclusive, circulaire, diffuse, numérique)[6]. Parmi eux, le concept de *smart city* s'est avéré être l'un des plus antifrugaux, puisqu'il a laissé croire que la technologie pourrait tout résoudre et qu'il n'était donc pas nécessaire de trop contraindre la ville néolibérale.

Les points d'appui pour un urbanisme frugal

Depuis quelques années, plusieurs facteurs tendent à redonner du crédit à la notion de ville frugale. Les plus évidents sont l'envolée durable des prix de l'énergie, la prise de conscience des défis climatiques, l'incapacité d'une part croissante de la population à assumer ses coûts urbains (logement, déplacements) et l'incapacité annoncée de la puissance publique à prendre le relais.

Du côté plus positif des envies, le fait majeur est la progression culturelle d'un désir de « vivre mieux en consommant moins[7] » qui s'est pour partie révélé à l'occasion de la crise de la Covid, et dont certaines modalités – télétravail, retour au simple, quête de sens, attrait pour les villes moyennes – ouvrent l'éventail des possibles.

Cette culture de la frugalité interpelle désormais les milieux économiques, y compris certains dirigeants, qui ont vu avec inquiétude leurs employés déserter les tours de la Défense[8].

Quelques conditions pour aller vers le frugal

Rien ne permet pour autant d'affirmer que cette conjonction de facteurs favorables va faire spontanément émerger un nouveau paradigme urbain fondé sur la frugalité.

L'exemple des villes scandinaves, aujourd'hui les plus avancées dans la transition écologique, montre qu'un changement de paradigme ne peut s'accomplir qu'en réunissant un nombre relativement important de conditions.

Il faut d'abord, bien sûr, une vision globale du système urbain souhaitable, qui soit à la fois ambitieuse, réaliste et partagée.

Il faut aussi quelques principes de méthode, que j'ai décrits dans dans plusieurs ouvrages consacrés aux stratégies urbaines[9]. Citons :

- l'intervention simultanée sur toutes les échelles (de la région urbaine au cœur d'îlot) ;
- l'intervention simultanée sur tous les composants du système urbain : les véhicules, les infrastructures, le plan, les équipements publics, les pôles d'activités économiques ;

5. Olivier Piron, *L'urbanisme de la vie privée*, L'Aube, 2014
6. Voir Francis Beaucire et Xavier Desjardin, *La ville prise aux mots*, éditions de la Sorbonne, 2017.
7. Cécile Désaunay, *La société de déconsommation, la révolution du vivre mieux en consommant moins*, éditions Alternatives, 2021.
8. Voir Pierre-André de Chalendar, alors PDG de Saint-Gobain, *Le défi urbain, retrouver le désir de vivre en ville*, Odile Jacob, 2021.
9. Jean Haëntjens et Stéphanie Lemoine, *Eco-urbanisme, défis planétaires, solutions urbaines*, Écosociété, 2015.

- l'usage en cohérence de tous les leviers de la régulation (réglementations, investissements publics, signaux financiers, messages culturels…) ;
- l'équilibre entre les contraintes et les promesses positives (exemple du péage urbain de Stockholm, dont les recettes sont affectées de façon transparente au financement des transports collectifs) ;
- le souci du détail et du réglage fin : distances piétonnes, confort des bancs publics, choix des essences végétales ;
- la prise en compte des contextes (le vélo fonctionne mieux à Strasbourg qu'à Marseille).

Observons que ces conditions ont été pour l'essentiel réunies lorsque Napoléon III, Haussmann et leurs ingénieurs ont réussi à faire du Paris de 1870 le modèle urbain de référence pour les capitales européennes.

La ville frugale ne pourra donc advenir sans vision stratégique et sans méthode. Pour autant, ce concept n'impose pas de modèle urbain formaté. Il laisse, à l'intérieur de certaines limites, une relative liberté dans le choix des formes urbaines, les modes de déplacement, les modes d'habiter. C'est ce qui fait sa supériorité par rapport à l'urbanisme normatif que l'on voit se profiler dans les exercices de planification.

Étymologiquement l'écologie, c'est la science de la maison (*oikos logos*), la science du « bien habiter ». Or cette science n'est pas seulement technique. Elle doit, pour une large part, prendre en compte le désir d'habiter. Un désir qui a de fortes composantes culturelles. Un désir et que le sociologue Jean Viard a depuis longtemps défini comme « le désir d'habiter en vacances ».

Quelle planification écologique ?

Anne Durand

Architecte, maître de conférences associé à l'ENSA de Paris-la Villette.

La planification écologique devient la nouvelle ardente obligation de l'action publique. Pour atteindre ces ambitions, les acteurs de la ville doivent mieux gérer les incertitudes et les limites. Ils peuvent s'appuyer sur le concept de mutabilité urbaine, afin de mieux ménager les territoires. La fabrique urbaine doit, de toutes les manières, connaître des révisions fondamentales.

L'humanité, en tant que force capable de transformer la biosphère, a dépassé la nature, selon les différentes études, comme celle du *Global Footprint Network*. Les sociétés n'y sont pas préparées, mais les modes de faire exigent d'être changés. Comment s'y prendre pour cesser cette mise à mort de la nature par l'homme ? Nous avons de nouvelles responsabilités et devons apprendre à habiter le monde autrement. L'aménagement du territoire a été pensé comme une économie de production et de consommation, dans une logique de croissance. La planification urbaine en a été l'outil, une manière de projeter un territoire. Planifier contient la racine « plan », qui qualifie un objet sans aspérité, lisse, régulier, sans défaut. Le verbe est apparu afin de répondre à une préoccupation économique et politique. La planification française régissait avant tout des objectifs économiques, afin d'orienter les investissements dans les secteurs prioritaires pour la croissance. Elle s'adossait à des organismes de prévision [1], comme l'INSEE, « ces régulateurs d'incertitudes », comme aimait les décrire Pierre Massé, économiste et commissaire général du Plan sous la présidence de Charles de Gaulle.

La planification urbaine rimait avec une période de forte croissance, de grande consommation, avec l'idée dominante que le progrès serait constant et infini. Elle reposait sur un processus linéaire, avec un début et un objectif imposé à un territoire, avec une manière unilatérale et centralisée de prendre une décision.

Dans cette formulation, face au réchauffement climatique, à la raréfaction des matières premières, à la démographie croissante et à l'épuisement des énergies fossiles, nous pouvons soutenir que nous nous situons à la fin d'un paradigme. La planification ne peut plus être liée à la croissance et à un futur linéaire, d'autant moins que le modèle productiviste est en crise et que le futur s'avère en réalité bien incertain.

Que sera la planification écologique ?

La planification écologique apparaît comme une notion salvatrice pour répondre à ce paradoxe consistant à gérer des incertitudes permanentes. Il ne s'agit pas d'une notion nouvelle. Elle n'a pourtant jamais réussi à s'imposer ni à faire consensus, car les modes de penser sont fortement construits autour des questions économiques. Le Grenelle de l'environnement, lancé par Nicolas Sarkozy en 2007, incitait à la sobriété énergétique et à la production d'énergies renouvelables, pour protéger la biodiversité et la qualité de l'air, mais les impacts de ce Grenelle sont restés faibles [2].

Si ce concept a été repris en 2022 à Jean-Luc Mélenchon par le candidat Emmanuel Macron entre les deux tours de l'élection présidentielle, c'était pour séduire des électeurs écologistes par un recentrage du programme politique sur les questions d'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique. Quelques semaines plus tard, la Première ministre se voit adjoindre un secrétariat général à la planification écologique, chargé de coordonner les actions d'au moins cinq ministères sur les questions environnementales. Qu'entend-on alors par planification écologique ? Que désigne cette expression particulièrement polysémique dans la politique française ? Le mot tend à résonner positivement, en renvoyant à l'épopée gaullienne. Il se fixe comme cible la neutralité carbone pour 2050, c'est-à-dire une émission de gaz à effet de serre inférieure à ce que les forêts et les sols peuvent absorber. Les dimensions telles que la biodiversité – avec la fin de l'usage des produits phytosanitaires, qui détruisent les espèces animales et végétales – sont largement évacuées du programme. La méthode pour atteindre les ambitions reste très évasive. S'agira-t-il seulement d'incitations ou faudra-t-il recourir à des règles plus contraignantes ?

1. Pierre Massé, *Le Plan ou l'anti-hasard*, Gallimard, 1965.
2. Voir, à ce titre, les différents travaux de Thierry Paquot.

Dans son approche de la planification écologique, la présidence Macron questionne les modes de production d'électricité et de transport des personnes, avec quelques mesures peu contraignantes à l'horizon 2050 sur l'artificialisation des sols. Mais qu'en est-il du bâtiment, qui produit entre 60 % et 70 % des gaz à effet de serre, si l'on cumule la consommation d'énergie pour chauffer ou rafraîchir les immeubles et celle qui sert à produire et à transporter les matériaux de construction ? Ne faut-il pas aussi s'intéresser à l'aménagement territorial lié à l'économie et au vivant pour freiner l'extension des villes en superficie, tout en repensant les transports des personnes et des marchandises ? L'une des premières révolutions sera sémantique, avec de nombreux professionnels qui utilisent désormais le terme de *ménagement*, emprunté à Heidegger – pour dire « prendre soin » –, et non plus *aménagement*.

La planification écologique devrait dépasser ces seuls objectifs techniques. Elle devrait devenir un projet sociétal reposant avant tout sur la notion d'habiter, car l'écologie est relationnelle. Définie, en 1866, comme « la science des relations de l'organisme avec l'environnement » par Ernst Haeckel, médecin allemand, voyageur, elle s'impose désormais comme une nécessité d'être présent au monde et à autrui.

La mutabilité urbaine, un processus adapté à un monde incertain

La conception des villes, en s'appuyant sur le concept de mutabilité urbaine, pourrait répondre à nombre des questions soulevées par la planification écologique.

Cette mutabilité urbaine, définie comme « la capacité des villes à accueillir les changements et à favoriser les possibles »[3], se présente comme une alternative pour la fabrique des villes. Elle répond à un enjeu écologique : faire les villes avec et pour l'environnement, avec et pour les habitants. Elle dépasse l'aspect spatial et compose avant tout une position, une attitude de chacun pour agir avec harmonie.

La mutabilité traduit un autre rapport au temps. Si une échelle de valeurs existait, le présent serait le temps le plus important, celui de la vie, le futur restant fondamentalement incertain. La mutabilité est aussi un autre rapport à l'autre : les décisions sont négociables avec des décisionnaires de plus en plus nombreux. Dans son étymologie même, avec les racines *motus* (mouvement) et *mutare* (changer), elle s'inscrit dans une double temporalité de processus continus et d'événements instantanés. C'est le seul terme parmi les possibles (résilience, adaptabilité, flexibilité) qui signifie combien le contexte historique, urbain, organisationnel est actif et qu'il n'y a pas à attendre le changement extérieur (décisionnel) pour pouvoir s'adapter.

Trois conditions sont nécessaires afin de permettre à la mutabilité de devenir un élément structurant dans la fabrication des villes. Ces conditions sont à considérer comme un ensemble de principes et d'outils. La mutabilité représente ainsi une pensée en mouvement, adaptée à un monde incertain, c'est-à-dire qu'elle peut constituer les fondements d'une planification écologique.

La première condition, qui, en 2022, après la pandémie, peut être facilement comprise, consiste à accueillir positivement le changement. Cela nécessite des préalables, comme créer un récit commun, reposant sur un imaginaire partagé entre toutes les personnes concernées, inventer un cadre avec des métarègles – des règles du jeu élaborées en fonction du projet, qui permettent de faire vivre un processus partagé au fur et à mesure de sa mise en œuvre. Accueillir le changement, c'est également se projeter spatialement : favoriser les espaces « polychrones », c'est-à-dire des espaces à usages pluriels à un même moment. Les espaces monofonctionnels et pensés pour un seul usage sont simplement devenus impossibles dans un monde qui doit économiser les surfaces à bâtir.

La seconde condition, c'est accepter l'incertitude. Auparavant facteur de désarroi des décisionnaires, l'incertitude devient un élément structurant, un levier de la fabrication des villes. Comment planifier l'incertain ? De nombreuses pistes sont expérimentées, dont celles d'un urbanisme temporaire préfigurant des futurs contingents. Il s'agit d'une manière de réactiver une vie locale en occupant de manière provisoire, voire événementielle, des bâtiments, des terrains. La mutualisation des espaces pourrait aussi permettre de limiter les constructions. Accepter l'incertitude, c'est donc intensifier le présent, favoriser les événements afin de fabriquer la mémoire collective.

La troisième condition passe par la mise en réseau des initiatives locales. Elle repose sur les habitants et sur la nécessité de construire avec les citoyens, dans une attitude incrémentale : faire au fur et à mesure avec la participation continue de tous les acteurs. La gestion traditionnelle *top-down*, qui vient d'une organisation politique centralisée, éloignée des territoires, est ici remplacée par une version *bottom-up*, où « tous les habitants œuvrent ensemble à la résolution des problèmes qui leur sont spécifiques ». La ressource des habitants leur permet d'être acteurs et non plus consommateurs des villes, car assembler les fragilités, c'est fabriquer un capital de solidarité, favoriser un mieux-vivre ensemble.

Ainsi, la mutabilité urbaine constitue un véritable changement de regard et de mode de faire, dans un système où tout est trop sectorisé. Face à la sururba-

3. Voir Anne Durand, *La mutabilité urbaine. La nouvelle fabrique des villes*, Infolio, 2017.
4. Jared Diamond, *Effondrement. Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Gallimard, 2009.

nisation de la planète, à la menace climatique urgente à gérer, à des équilibres bousculés, les mégalopoles ne sont plus une solution tandis que les terres agricoles sont à économiser : la mutabilité ouvre une voie pour une croissance raisonnée. Elle permet aux territoires d'être fabriqués au fur et à mesure, en acceptant davantage de souplesse.

Atteindre les objectifs de la planification écologique

La mutabilité pourrait devenir le socle de la planification écologique. Pour ce faire, une quatrième condition est à ajouter : celle d'inverser le rapport entre économie et écologie. Nombre d'économistes et d'experts revendiquent d'autres logiques comptables, qui ne reposent plus seulement sur des chiffres, mais qui soient plus qualitatives en prenant en compte la question de la santé, du bien-être, de l'épuisement des ressources. Les valeurs fondatrices des projets ne sont plus seulement financières, car, comme le soutient Bruno Latour, « *nous ne vivons pas dans la nature inventée par les économistes pour y faire circuler librement leurs calculs*[5] ». Nous ne pouvons plus seulement nous satisfaire de calculer uniquement la valeur monétaire du capital naturel.

Ainsi, chaque projet doit incorporer les externalités négatives et positives. Les bilans d'opérations, bases de la constitution de nos territoires, méritent de devenir plus pertinents. Actuellement binaires, ils chiffrent seulement les dépenses du foncier, des travaux, les recettes des constructions, les marges, sans évaluer leurs effets sur l'environnement et la qualité de vie des habitants. Les bilans correspondent à une vision simpliste et court-termiste qui ne profite qu'à quelques acteurs. La santé, le bien-être, le vivant demeurent curieusement méconnus et non intégrés, alors qu'il devient urgent, avec la planification écologique, de quantifier écologiquement ce qui disparaît ainsi que les services rendus par l'environnement. En l'espèce, l'économie circulaire constitue l'un des enjeux majeurs de la planification écologique[6]. N'est-il pas du ressort des professions spécialisées dans la fabrique urbaine de diminuer leur impact, de redonner ce que l'on prend à la terre à travers la fabrication de nos territoires ? Voilà des enjeux concrets du « calculer » autrement.

Et au-delà, l'architecture, avec ce concept de mutabilité, doit penser le climat non pas comme une contrainte mais comme un atout pour construire autrement. Nous avons l'obligation désormais de prendre en compte la pollution de l'air, la gestion des eaux de pluie, les fortes canicules, c'est-à-dire de favoriser les courants d'air, l'autoventilation. Philippe Rahm parle d'architecture météorologique, Philippe Madec, de frugalité. Poursuivons, faisons.

Sophie Swaton a inventé le revenu de transition écologique[7], dont l'objectif est de dépasser le couple activités-revenus et d'encourager les citoyens à se lancer dans des projets orientés vers la transition écologique. Cette dimension économique repensée redonne du sens au travail et au territoire. Elle doit s'intégrer dans la planification écologique.

Nous ne pourrons pas faire face aux défis climatiques si nous ne pensons pas le ménagement des territoires en combinant les notions écologiques et économiques aux différentes échelles locales, nationales et planétaires. ●

5. Bruno Latour, *Face à Gaia. Huit conférences sur le nouveau régime climatique*, « Les empêcheurs de penser rond », La Découverte, 2015.
6. Sur l'économie circulaire et ses piliers, voir notamment les expertises de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) : https://expertises.ademe.fr/economie-circulaire.
7. Sophie Swaton, *Revenu de transition écologique : mode d'emploi*, PUF, 2020.

Comment inventer et construire la ville de demain ?

Jean-Luc Porcedo

Président de Nexity Transformation des territoires et de Villes & Projets.

Les défis du climat, de l'adaptation des infrastructures, de l'ajustement des comportements doivent nourrir une révolution urbaine favorable à la qualité de vie et à la qualité de l'environnement. C'est dans ce sens que vont les analyses, la stratégie et les innovations de Nexity.

Crise sanitaire, urgence sociale, défi climatique. Qui que nous soyons et quelle que soit notre place dans la société, nous partageons sans doute cette intuition selon laquelle les enjeux du présent impliquent, pour demain, une réinvention profonde de nos modes de vie, c'est-à-dire aussi bien notre manière d'habiter, de travailler que de vivre-ensemble. Spécialement si nous vivons en ville. Intelligente, durable et résiliente, la ville de demain est à la fois promesse et défi. La conscience de devoir changer de mode de vie, et, par capillarité, d'organisation de la ville, du quartier, de l'îlot et de l'immeuble, les décideurs de l'urbain l'ont acquise depuis longtemps. Mais les enjeux auxquels nous faisons face aujourd'hui nous obligent à faire évoluer au plus vite les consciences et les usages. Se hisser à la hauteur des enjeux implique de réévaluer chaque procédé, de réinterroger chaque certitude quant à la manière de penser, de construire et de faire vivre un bâtiment.

La ville de demain sera durable, agile et inclusive

Le premier pilier pour inventer la ville de demain, c'est celui de l'urgence climatique. Cet enjeu est depuis plus de dix ans au cœur des engagements de Nexity, et nous comptons bien, au cours des années à venir, demeurer le leader de la décarbonation dans l'immobilier. Y répondre efficacement implique une sélection rigoureuse des procédés et des matériaux employés afin de privilégier la performance environnementale et énergétique, le recyclage et les circuits courts. Pour ce faire, l'innovation est la clé de la réussite. Prenons l'exemple du béton bas carbone, qui est aujourd'hui devenu un incontournable pour bâtir plus proprement. Composé de ciment industriel additionné de composés minéraux tels que les cendres volantes, l'argile ou les laitiers de hauts-fourneaux, il permet de réduire l'empreinte carbone des bétons de près de 70 %. Nous investissons également dans l'écorénovation, qui est un levier permettant non seulement de répondre au défi environnemental, mais aussi à la crise énergétique et à la préservation du pouvoir d'achat, qui sont plus que jamais au cœur des préoccupations des Français. Nous nous devons donc de continuer à innover en permanence dans tous les domaines qui permettent d'avoir un impact positif sur l'environnement, et de proposer dès demain ces solutions au plus grand nombre.

Le second pilier, c'est la mixité des usages et la durabilité des bâtiments. On ne peut plus travailler un projet sans anticiper sa durée de vie et son évolution sur les prochaines décennies. Chaque projet doit être réversible, en ayant une capacité d'adaptation sur le temps long afin de pouvoir répondre aux besoins en matière de logement, de commerce, d'équipement et de services, qui sont par nature évolutifs. À Saint-Ouen, par exemple, grâce à l'innovation que représente le permis à double état, nous livrerons en 2024 un village pour les Jeux olympiques de Paris, village qui, une fois l'événement terminé et en quelques mois de travaux à peine, se transformera en un nouveau quartier d'habitation mixte, inclusif et animé. La ville de demain doit également permettre aux usages et aux habitudes de se renouveler très rapidement. Prenons l'exemple de la crise sanitaire et des confinements : le déploiement soudain et massif du télétravail a bouleversé les habitudes de l'immobilier tertiaire et a entraîné un développement sans précédent des tiers-lieux. Afin de favoriser le vivre-ensemble, Nexity a pour ambition de faire de ces lieux, qui mêlent travail, échanges et convivialité, des points centraux de la ville de demain. Il s'agit de retisser des liens tout en contribuant au développement économique et à l'attractivité des territoires. La ville de demain doit sortir du prisme des zones monofonctionnelles et

ainsi permettre une mixité des usages. La ville d'hier était pensée pour la voiture, celle de demain doit l'être pour le cycliste et le piéton, tout doit pouvoir se faire à pied ou à vélo, aussi bien pour aller travailler que pour aller faire ses courses.

Enfin, le troisième pilier est celui de l'inclusion et de l'accessibilité des logements pour tous. D'ici à 2030, nous serons 32 millions de ménages, soit 4 millions de plus, flux migratoires exclus, dont 13 millions vivant seuls et au moins 3,5 millions de familles monoparentales. Inévitablement. Il faudra donc construire plus de 400 000 logements neufs par an pour répondre aux besoins de toutes les catégories sociales et familiales. Par ailleurs, à l'heure où la France connaît un nombre encore beaucoup trop important de mal-logés, la ville de demain doit être une réponse à la qualité de l'habitat, qu'il s'agisse de la surface et du degré d'occupation ou encore du chauffage et de l'isolation thermique. La raison d'être de Nexity, « la vie ensemble », n'est pas qu'un slogan. C'est notre moteur pour agir, pour favoriser l'accès au logement pour tous afin de pouvoir offrir à chacun un lieu de vie digne et adapté à sa situation. Plus largement, c'est-à-dire, pour l'aménageur que nous sommes, à l'échelle du quartier, notre ambition est de créer des lieux qui créent des liens. Cela implique d'apporter un soin tout particulier aux espaces publics pour en faire des zones de vie véritablement ouvertes à tous, femmes, hommes, de tous âges et de toutes conditions. C'est le sens du projet que nous menons actuellement à la porte de Montreuil : là où il y avait une coupure, nous allons créer un nouveau trait d'union entre Paris, Montreuil et Bagnolet. Nous le faisons en concevant des espaces publics ouverts et sûrs, en recréant des espaces de fraîcheur grâce à la pleine terre, mais aussi en répondant aux attentes des riverains en termes de services ou d'animation. Plus largement encore, à l'échelle, cette fois, de la ville et des territoires, l'enjeu pour les opérateurs publics et privés est de pouvoir collectivement offrir à toutes les populations la même connexion au territoire. Et les besoins sont immenses, notamment en matière de mobilité et d'accès aux services publics dans les zones rurales, périurbaines et en périphérie immédiate des zones urbaines, afin de pouvoir répondre au sentiment de mise à l'écart et de relégation de ces populations.

Un logement pour tous

Le logement n'est pas une dépense comme les autres, c'est un besoin de première nécessité, et il est indispensable de proposer un parcours immobilier pour tous. Tous les acteurs, y compris privés, se doivent d'agir dans ce cadre au service de l'intérêt général et du bien commun. Dans une approche globale des parcours résidentiels et du logement accessible, Nexity a ainsi toujours œuvré pour développer des solutions d'habitat à destination de ceux pour lesquels l'accès au logement est synonyme d'insertion sociale ou d'accès à l'emploi. Le logement est une première étape essentielle de l'insertion. C'est pourquoi nous soutenons des projets d'insertion par le logement et participons ainsi à des dynamiques collectives de solidarité, au cœur des villes. Les rendre encore plus accessibles, plus inclusives, plus réversibles, pour traiter des besoins qui évoluent dans le temps, et, enfin, créatrices de davantage de liens, ce sont autant de paramètres avec lesquels il faut désormais compter dans nos pratiques, que nous soyons élus, aménageurs ou encore opérateurs de services immobiliers.

Offrir à chacun un cadre de vie digne et sain, assurer la mixité fonctionnelle, sociale et générationnelle de chaque quartier, proposer des espaces publics ouverts, attractifs et inclusifs, remettre de la nature en ville, promouvoir les mobilités douces, lutter contre les îlots de chaleur et travailler à décarboner nos modes de construire, de vivre et d'habiter, tels seront les défis relevés pour la ville de demain. Reposant sur ces trois piliers que sont l'environnement, la mixité des usages et l'accessibilité, la ville de demain devra donc être durable, agile et inclusive, adaptée aux territoires, à leurs spécificités et aux besoins de leurs habitants.

La ville de demain doit être co-imaginée et coconstruite

Parce que nous imaginons et construisons d'abord des lieux de vie, inventer et bâtir la ville de demain implique de respecter le principe du partenariat et de la coconstruction avec l'ensemble des acteurs concernés : habitants, collectivités, aménageurs, établissements publics, propriétaires et autres opérateurs privés. Nous le faisons d'autant plus aisément que, lorsque nous travaillons sur un territoire donné, nous nous y engageons dans la durée. Aménageur et ensemblier urbain, nous avons la capacité d'accompagner chaque territoire sur toute la durée du cycle de l'opération, des études préalables à la livraison effective des logements, des bâtiments et des équipements publics et, au-delà, en participant à l'activation de ces nouveaux lieux d'habitation, de travail et de vie. Pour cela, il est indispensable de d'abord comprendre l'histoire de ce territoire et celle de ses habitants, car nous ne faisons jamais table rase du passé. Chaque territoire constitue un support d'identité privilégié qui, dans un contexte de globalisation croissante, sert de repère historique, mémoriel et culturel. La réhabilitation ou la restructuration d'un quartier ou d'un site remarquable nécessite donc de s'interroger sur sa valeur patrimoniale car, si elle existe, nous devons la préserver et la valoriser.

Quand nous refaisons de la ville sur la ville, notre priorité est de conserver l'identité du territoire. C'est ce que nous faisons notamment en région parisienne lorsque nous intervenons sur d'anciens sites industriels dont certains bâtiments, des halles notamment, sont susceptibles de témoigner de l'histoire du territoire tout en trouvant un nouvel usage. Nous devons apporter à chaque projet une réponse sur mesure et pérenne, de la phase de conception à la réalisation, puis dans les modalités de gestion et d'animation du futur quartier. Nous devons également créer et transformer du foncier. Aujourd'hui, l'extension des zones urbaines bute sur d'anciens sites industriels qui sont autant d'opportunités de refaire la ville sur elle-même, c'est-à-dire de répondre aux besoins des territoires, et notamment à la demande de logements neufs, sans pour autant détruire des espaces naturels. Chacune de ces friches constitue donc d'abord une opportunité pour le territoire, et la puissance publique l'a bien compris avec le Fonds friches, par exemple. Qu'elle soit industrielle ou agricole, chacune de ces friches constitue une opportunité de développement pour le territoire et l'occasion de fabriquer la ville de demain, avec la création de quartiers mixtes composés de logements, de bureaux, de commerces et de services.

Un projet mené par Nexity symbolise à lui seul la prise en compte de tous ces enjeux pour construire dès aujourd'hui la ville de demain : le quartier de la Confluence à Lyon. Cette opération ambitieuse démontre que la ville durable, agile et inclusive est possible à condition d'oser l'innovation et le partenariat. Associé à plusieurs opérateurs privés, en lien avec les collectivités et en concertation avec les habitants, Nexity coréalisera onze bâtiments dédiés au logement, au commerce et à l'enseignement supérieur. Ces îlots ont été pensés comme des territoires résilients : tous les immeubles seront bas carbone et conçus pour répondre au changement climatique. Ce projet permettra d'ailleurs de réaliser une première en France : l'immeuble Essentiel, un bâtiment résidentiel sans chauffage ni climatisation qui, en plus de son excellence environnementale, sera abordable et accessible, car moins cher à construire et à exploiter.

En réponse aux nombreux défis démographiques, environnementaux, sociaux et économiques auxquels nos sociétés font face, la ville ne peut plus se contenter de s'adapter peu à peu pour tenter de suivre les évolutions des besoins et des usages. Elle doit au contraire prendre les devants et entamer une véritable révolution urbaine pour incarner dès à présent la ville de demain. Et ce n'est que collectivement, grâce à l'engagement des opérateurs privés qui sont aux côtés des pouvoirs publics, que nous pourrons offrir aux territoires et à leurs habitants des lieux de vie qui permettent la vie ensemble. ●

Quelle « ville compacte » ?

Marc-Olivier Padis

Directeur des études de Terra Nova.

La ville compacte veut concilier densité de la ville et qualité de la vie urbaine. Contre un étalement urbain mal géré et pour une optimisation des opportunités, la compacité veut préserver la nature et intensifier l'expérience urbaine. Sans aller à l'encontre des aspirations des ménages, il s'agit de réaliser des projets favorables à une urbanisation raisonnée, notamment dans les zones périurbaines.

Expression marketing il y a quelques années, la « ville compacte » est devenue un objectif à partager pour les acteurs du logement. De fait, entre-temps, la loi climat et résilience (2021) a inscrit l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) dans les textes[1]. Le dilemme, renforcé par la crise de la Covid, est désormais clairement exposé : on ne peut plus faire grandir la ville par extension sur les rythmes qui prévalaient jusqu'à présent. Cependant, une forte densité urbaine présente aussi des inconvénients. C'est pourquoi il faut trouver un nouvel équilibre entre construction et consommation de l'espace. Par ailleurs, les ménages expriment des aspirations difficilement conciliables : limitation des mobilités contraintes, logements accessibles et ouverts sur la nature, proximité des services urbains, emplois de qualité. Au-delà de la formule, la ville compacte peut-elle symboliser le dépassement de ces contradictions ?

Densité, compacité

On a longtemps opposé la « ville dense » à l'étalement urbain. Qu'apporte donc de nouveau la notion de « compacité urbaine » ? La densité présente un ratio entre une quantité (nombre d'habitants, nombre d'emplois, de logements, etc.) et l'espace occupé, dont il existe de multiples variantes : densité de population, densité du bâti, densité résidentielle. Chiffre clé, la densité de construction, à travers le coefficient d'occupation des sols (COS), fixait le nombre de mètres carrés de surface de plancher pouvant être construits sur un terrain donné pour chaque mètre carré de terrain.

Si elle permet de donner des chiffres et, par conséquent, de faciliter des comparaisons (entre quartiers, entre villes), la densité présente la simplicité trompeuse de la description par les chiffres. Or ceux-ci ne suffisent pas à objectiver l'ensemble d'une situation. La densité est en partie situationnelle : un habitant d'un quartier haussmannien peut avoir le sentiment de vivre dans un quartier plus agréable qu'un habitant d'un grand ensemble, où la densité bâtie est pourtant objectivement plus faible. La densité est donc, en partie, une affaire de ressenti. Elle est fonction de l'entretien des bâtiments, du verdissement du contexte, du niveau sonore, de la qualité des espaces publics et des voies de circulation, de la facilité des déplacements. Il n'existe donc pas un « nombre d'or » de la densité. Rien ne serait plus faux que de donner l'impression qu'un objectif moyen de densité présenterait la solution du bon aménagement urbain.

La ville compacte prend acte des limites d'un raisonnement en termes de « densité » et tient compte d'une expérience urbaine à dimensions multiples. Plus précisément, la compacité rend compte de l'interaction de trois dimensions intégrées de la ville : son attractivité économique, l'intensité de ses modes de vie et sa mixité[2]. La rencontre de ces trois caractéristiques présente des effets positifs : atouts pour l'emploi et la productivité, accessibilité des services publics et des loisirs, qualité de vie… à condition que les transports soient bien gérés et que les logements restent accessibles aux nouveaux résidents. On parle d'« effet d'agglomération » pour expliquer la plus-value urbaine de l'innovation et de la créativité liées aux contacts informels qu'elle permet, la proximité avec les centres de décision administratifs et économiques, l'insertion dans les échanges internationaux et les réseaux métropolitains. La ville compacte présente également des avantages en matière de lutte contre les inégalités parce qu'elle facilite l'accès aux services publics et la lutte contre l'exclusion. Une politique urbaine attentive aux inégalités doit cependant limiter les effets d'enrichissement patrimonial des ménages propriétaires en évitant, notamment, de figer les situations acquises en matière de logement.

1. L'objectif national consiste en un rythme d'artificialisation, d'ici à 2031, de moitié inférieur à celui des dix années précédentes. Mais les déclinaisons locales pourront varier significativement.
2. Voir, à cet égard, les travaux de l'OCDE, notamment les comparaisons internationales sur le développement urbain, par exemple dans le rapport *Compact City Policies. A Comparative Assessment* (2012). www.oecd.org/greengrowth/greening-cities-regions/compact-city.htm.

L'étalement urbain représente un coût collectif important. Si le prix des terrains est plus faible et la construction est moins onéreuse pour le promoteur sur un terrain dégagé en périphérie de ville que dans une « dent creuse » en zone dense, les coûts de raccordement sont supportés par la collectivité. En zone dense, les équipements collectifs sont plus facilement rentabilisés, et leur entretien, plus facile[3].

Pour toutes ces raisons, le développement urbain compact apparaît souhaitable aux pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire. Il est néanmoins largement l'effet de dynamiques autonomes, indépendantes des choix d'aménagement public, liés aux acteurs économiques, aux choix résidentiels des ménages, etc. Le défi des politiques publiques est de savoir comment orienter, accompagner ou corriger ce mouvement urbain (qui n'a rien de spécifique à la France).

Contre l'étalement et l'artificialisation

Reste à savoir en quoi ces caractéristiques de la ville compacte peuvent aider à inscrire la ville dans les grands objectifs de la transition environnementale et climatique. La ville compacte est sans doute plus créative et plus mixte que la ville étalée, mais est-elle plus vertueuse d'un point de vue environnemental ? Voilà désormais le cœur du débat.

Il faut d'abord revenir sur le processus d'artificialisation. De quoi parle-t-on ? L'artificialisation désigne le mouvement par lequel des sols changent de destination, et ne sont plus consacrés aux usages agricoles ou forestiers ou ne sont plus laissés à leur état naturel (friches, prairies naturelles, zones humides). Les inconvénients environnementaux de l'artificialisation sont connus : risques pour la biodiversité et la qualité des sols, risques de pollutions et d'inondations, etc. En outre, les sols contribuent à la lutte contre l'effet de serre quand ils peuvent absorber du CO_2 (puits de carbone).

En France, le rythme d'artificialisation est particulièrement élevé. Cela n'est pas seulement dû à une démographie dynamique qui entraîne une forte demande de logements. En effet, si l'on observe les territoires où la construction de logements grignote les espaces naturels, on se rend compte qu'il ne s'agit pas toujours des territoires où la croissance démographique est forte. Depuis 1993, le rythme d'artificialisation est plus élevé que la croissance de la population[4].

Entre 1982 et 2021, 60 000 hectares auraient été artificialisés chaque année, une croissance de 72 %, quand la population n'augmentait que de 20 %[5]. L'étalement urbain ne s'explique pas systématiquement par les tensions du marché du logement. Des villes où des logements restent disponibles et accessibles en centre-ville connaissent néanmoins une extension périurbaine. Cela signifie que les logements de centre-ville ne sont pas adaptés aux demandes des ménages et que les constructions périurbaines répondent mieux à leurs aspirations. En d'autres termes, c'est une question de style de vie plus que de besoin de logements. Conséquence : il ne faut inférer aucune contradiction entre la croissance de la population et la limitation de l'étalement ou, dit autrement, entre construction et sobriété foncière. Mais il faut trouver un mode de développement de la ville compatible avec nos ambitions écologiques. Comment accueillir de nouveaux habitants dans une ville qui se développe sans s'étaler ?

Pour une densité heureuse

Quelles sont les pistes pour donner quelque consistance à ce programme ? Il faut tout d'abord remarquer qu'on parle, avec le sigle ZAN, de zéro artificialisation *nette,* ce qui ouvre la perspective de stratégies de compensation « étalement contre renaturation ». De quoi s'agit-il ? On peut imaginer équilibrer une opération de construction impliquant une artificialisation par une opération symétrique de retour de zones construites à de la pleine terre.

Mais en quoi consiste la renaturation ? Suffit-il de désimperméabiliser des sols ? De végétaliser des paysages ? L'équation peut avoir un sens au niveau global (à l'échelle d'un département, d'une région, voire à l'échelle nationale) tout en étant difficile à expliquer aux habitants qui auront le sentiment de voir leur espace proche suroccupé. À nouveau, la densité est en partie une question de perception. Mais un équilibrage suppose aussi une capacité de négocier politiquement, entre communes, les espaces à préserver et ceux qui restent à urbaniser. On sait déjà, depuis le vote de la loi de 2021, que des discussions, parfois difficiles, ont commencé sur la répartition des efforts, en suivant parfois davantage des rapports de force politiques locaux que des logiques d'aménagement.

Deux priorités apparaissent en matière d'aménagement. Dans la ville dense, tout d'abord, il faut préserver l'attractivité, alors qu'une tendance à l'« exode urbain » s'est affirmée depuis les confinements liés à la Covid. Comme le montrent les programmes de requalification des centres urbains (Action cœur de ville, actions de la Caisse des dépôts), beaucoup de petites ou moyennes villes qui se développent actuellement par la périphérie pourraient faire revenir des habitants dans leurs centres. Pour cela, il faut paradoxalement… ne pas densifier

3. Marie-Laure Breuillé, Camille Grivault, Julie Le Gallo, Renaud Le Goix, « Impact de la densification sur les coûts des infrastructures et services publics », *Revue économique,* 2019, vol. 70, nº 3, pp. 345-373.
4. Voir le rapport de l'Ademe, *Faire la ville dense, durable et désirable. Agir sur les formes urbaines pour répondre aux enjeux de l'étalement urbain,* février 2018, https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/2180-faire-la-ville-dense-durable-et-desirable-9791029708732.html.
5. Voir le rapport de France Stratégie, *Objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?,* juillet 2019, www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-proteger-sols.

mais offrir des espaces publics, améliorer les circulations, ralentir le rythme urbain et favoriser des usages alternés et partagés des mêmes espaces (chrono-aménagement), créer des îlots de fraîcheur, rendre la ville aux habitants, y compris en leur donnant la parole sur les projets d'aménagement. Pour des populations jeunes tentées par le modèle pavillonnaire, il faut offrir des lieux collectifs de qualité (aires de jeux pour les enfants, lieux de sociabilité, nature en ville, etc.). Pour des populations âgées qui risquent l'isolement, c'est la qualité des services (de soins, d'accompagnement) et leur proximité qui sont décisives. Il faut donc développer un urbanisme de la « densité heureuse », qui ne peut être qu'une densité apaisée et participative.

Innover dans et pour le périurbain

Dans les espaces périurbains peu denses, un autre enjeu d'aménagement apparaît. Tout d'abord, ce sont dans ces zones déjà urbanisées qu'apparaît le plus grand potentiel de développement compatible avec l'objectif de « zéro artificialisation », notamment grâce au repérage systématique des friches. D'autre part, ces zones présentent souvent un tissu pavillonnaire qu'il est possible de préserver en favorisant des opérations de « micropromotion ». De quoi s'agit-il ? Au lieu d'essayer de réunir plusieurs parcelles pour remplacer des pavillons individuels par des immeubles collectifs, l'idée de la micropromotion est d'accompagner des ménages propriétaires dans la transformation de leur logement en fonction de leurs besoins[6].

Il faut relever, par exemple, que les 1,4 million de petits propriétaires franciliens sont en majorité âgés de 55 ans et que plus de 50 % des maisons sont aujourd'hui occupées par seulement une à deux personnes. Alors que l'Île-de-France présente en moyenne une densité de population élevée, le nombre d'habitants par logement est étonnamment bas. De nombreux ménages arrivés à la retraite et dont les enfants ont quitté le logement familial sont en situation de transformer leur habitat. Il est fréquent que les droits à construire n'aient pas été entièrement utilisés sur leur parcelle. Plusieurs types d'intervention sont alors possibles : division de la parcelle permettant une construction nouvelle, construction d'annexes, surélévation, extension ou restructuration des pavillons existants. Sans commencer à surréglementer ce type d'opérations, on peut chercher à les encourager pour créer des logements étudiants (chez l'habitant, mais avec une entrée autonome) ou des logements pour jeunes salariés, jeunes ménages, ou encore du logement intergénérationnel en aménageant les espaces en fonction des contraintes du grand âge.

Les ménages qui s'engagent dans une opération de ce type y gagnent un complément de revenu *via* les nouveaux loyers perçus ou la vente du bien créé. Ils font en outre des économies sur l'entretien de leur patrimoine, désormais mieux adapté, et peuvent financer la rénovation énergétique de leur bien. Le coût de l'opération est finançable, puisque l'absence de transaction foncière liée à l'achat du terrain en lui-même permet une économie de 30 % à 50 % par rapport à une opération immobilière classique. Au-delà des initiatives qui existent déjà, les pouvoirs publics devraient donc soutenir ce mouvement, qui peut répondre, en partie, aux besoins de construction et aux nécessités de soutien du pouvoir d'achat des ménages.

Pour décrire un modèle alternatif à l'étalement urbain, on parle souvent de « refaire la ville sur la ville ». L'expression est en partie trompeuse. Tout d'abord parce qu'il ne s'agit pas de densifier encore davantage la ville dense. Au contraire, l'idéal de compacité urbaine, qui inclut l'attractivité urbaine, suppose de « dédensifier » les centres pour qu'ils soient plus accueillants aux jeunes enfants, aux personnes âgées, mieux adaptés à tous les usages nouveaux de la ville dans le partage (coworking, coliving, etc.), les rythmes différenciés et des temps désynchronisés[7]. Ensuite parce que le principal gisement de densification se trouve en réalité dans les espaces périurbains. Ce ne sont pas de grandes parcelles qui sont disponibles mais une multitude de petits terrains, souvent privés, qui sont sous-occupés. Ils peuvent faire l'objet de projets de rénovation et de densification au profit des ménages auxquels ils appartiennent et qui ont à faire face, en raison du vieillissement et de l'adaptation au changement climatique, à des frais d'aménagement importants dans les années qui viennent.

Au lieu de constituer une interdiction et un frein à l'aménagement, l'impératif de zéro artificialisation nette doit être vu comme une opportunité pour développer des projets d'urbanisme et d'habitat adaptés aux aspirations nouvelles des ménages et à leurs contraintes. ●

6. Voir la note Terra Nova, par Lily Munson, « Comment le petit propriétaire d'un pavillon de banlieue peut résoudre la crise du logement » (14 mars 2022). https://tnova.fr/economie-social/logement-politique-de-la-ville/comment-le-petit-proprietaire-dun-pavillon-de-banlieue-peut-resoudre-la-crise-du-logement/.
7. Marc-Olivier Padis, « Au rythme de la métropole. Mieux vivre dans la ville dense », note Terra Nova (11 septembre 2019). https://tnova.fr/economie-social/territoires-metropoles/au-rythme-de-la-metropole-mieux-vivre-dans-la-ville-dense/. Voir, plus largement, Marc-Olivier Padis, Hadrien Bajolle, Philippe Clergeau, Richard Trapitzine et le groupe « ville » de Terra Nova, « La Ville compacte », note Terra Nova (2 février 2022) https://tnova.fr/economie-social/logement-politique-de-la-ville/la-ville-compacte/.

THÈMES DES PRÉCÉDENTS NUMÉROS

N° 1, janvier 2002 : Demain des villes plus sûres ? / Bâtiment et risques sanitaires : des remèdes / Temps libre et nouveaux modes de vie • **N° 2, mai 2002 :** Investir : la Bourse ou la pierre ? / Défense et illustration du patrimoine industriel • **N° 3, novembre 2002 :** Seniors : quels enjeux ? / L'esthétique, un défi pour le bâtiment • **N° 4, février 2003 :** Décentralisation : les clés du dossier / Météo, climat : où va-t-on ? • **N° 5, juin 2003 :** L'Europe à vingt-cinq / Mécénat et fondations : des partenariats d'intérêt mutuel • **N° 6, novembre 2003 :** Le développement durable en débat / L'impact des cycles économiques sur l'activité • **N° 7, janvier 2004 :** Se former tout au long de la vie • **N° 8, mai 2004 :** Les premiers pas de l'intelligence économique en France / Mieux évaluer et contrôler les politiques publiques • **N° 9, novembre 2004 :** Énergie : un risque de pénurie ? / Économie : quel devenir pour les entreprises artisanales ? • **N° 10, février 2005 :** Jusqu'où ira la « judiciarisation » de la société ? / La transmission d'entreprise, une affaire de psychologie • **N° 11, juin 2005 :** Réformer l'État : pour quoi faire ? / La montée de la défiance • **N° 12, novembre 2005 :** Internet : prodige ou poison ? / Défendre la langue française • **N° 13, février 2006 :** Patrimoine bâti : préserver, transformer ou détruire ? / Communautés et démocratie : la citoyenneté en question • **N° 14, juin 2006 :** La nouvelle donne démographique mondiale / Financement de la protection sociale : quelles solutions ? / Les élites sous le feu des critiques • **N° 15, octobre 2006 :** Le bâtiment en perspective • **N° 16, février 2007 :** Les rouages de l'opinion / Les nouvelles politiques urbaines • **N° 17, juin 2007 :** L'élan du secteur des services / L'art comme lien social • **N° 18, novembre 2007 :** Logement : comment sortir de la crise ? / Le débat d'idées, facteur de progrès pour l'entreprise • **N° 19, février 2008 :** Mondialisation : gagnants et perdants / Pouvoirs et contre-pouvoirs : à chacun ses armes • **N° 20, juin 2008 :** Les ruptures entre générations / Une politique industrielle nationale est-elle encore nécessaire ? • **N° 21, novembre 2008 :** Pays émergents et nouveaux équilibres internationaux / Éducation, politique, santé, génétique… : les multiples facettes de la sélection • **N° 22, mars 2009 :** Quel nouvel ordre économique, social et financier après la crise ? • **N° 23, juillet 2009 :** Changement climatique et développement durable • **N° 24, novembre 2009 :** Les stratégies marketing de demain / Les normes comptables IFRS en question • **N° 25, février 2010 :** Retraites : quelles réformes ? • **N° 26, juin 2010 :** Le devenir des métropoles / L'éthique retrouvée ? • **N° 27, novembre 2010 :** Le principe de précaution en accusation ? / Immobilier non résidentiel : redémarrage sur fond de dettes • **N° 28, février 2011 :** L'Union européenne dans une mauvaise passe ? / Les nouvelles frontières du « low cost » • **N° 29, juin 2011 :** Le bâtiment : regards, enjeux, défis • **N° 30, novembre 2011 :** Les corps intermédiaires en perspective • **N° 31, janvier 2012 :** Les débats de la décroissance / L'impact de l'image d'une profession • **Hors-série, mars 2012 :** Sommet de l'Immobilier et de la Construction • **N° 32, juin 2012 :** Les paradoxes de la Russie / Besoins en logements : éléments d'une controverse • **N° 33, novembre 2012 :** Radiographie des classes moyennes • **N° 34, mars 2013 :** Les nouvelles formes de proximité / Mieux affecter l'épargne des Français • **Hors-série, juin 2013 :** L'immobilier est-il un handicap pour la France ? • **N° 35, juin 2013 :** Densifier la ville ? • **N° 36, novembre 2013 :** Place aux jeunes ! • **N° 37, mars 2014 :** Prix de l'énergie : où va-t-on ? / Les architectes français, mal-aimés des maîtres d'ouvrage publics ? • **N° 38, juillet 2014 :** Criminalité économique : quelles parades ? • **N° 39, novembre 2014 :** La France peut-elle se réformer ? • **N° 40, mars 2015 :** Union européenne : les conditions de la croissance • **N° 41, juin 2015 :** Maîtriser l'innovation technique • **N° 42, novembre 2015 :** Les nouvelles limites du vivant • **N° 43, mars 2016 :** Les promesses de l'eau • **N° 44, juin 2016 :** Les chantiers du travail • **N° 45, novembre 2016 :** Politique de la ville : réussites et échecs • **N° 46, mars 2017 :** Politique de la ville : des pistes de progrès • **N° 47, juin 2017 :** Les entrepreneurs • **N° 48, novembre 2017 :** L'espace français éclaté • **N° 49, mars 2018 :** Taxation de l'immobilier : risques et enjeux • **Hors-série, juin 2018 :** Paritarisme : vers une indépendance financière ? • **N° 50, juillet 2018 :** Entreprises : quels modèles demain ? • **N° 51, novembre 2018 :** La transparence dans la vie économique • **N° 52, mars 2019 :** Europe : quelles frontières ? • **N° 53, juillet 2019 :** La dépendance : problèmes et perspectives • **N° 54, octobre 2019 :** Intelligence artificielle • **N° 55, mars 2020 :** Le retour du local • **N° 56, juin 2020 :** Censure et autocensure • **N° 57, novembre 2020 :** Foncier : fondamentaux et idées neuves • **N° 58, mars 2021 :** Nouvelles guerres économiques • **N° 59, juin 2021 :** Consommation : constances et mutations • **N° 60, novembre 2021 :** De nouvelles géographies • **N° 61, mars 2022 :** De la démocratie au XXIe siècle • **N° 62, juin 2022 :** Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté

constructif.fr

Quelles qualités de ville ?

Novembre 2022 • nº 63

Introduction

4 Olivier Klein
Ministre délégué chargé de la Ville et du Logement

Un monde toujours plus urbain

7 La grande transformation de Paris
• Baron Georges-Eugène Haussmann

12 Des définitions de la ville
• Jean-Marc Stébé

17 Villes, villes géantes, villes moyennes
• Julien Damon

25 Urbaphobie, urbaphilie et urbicide
• Thierry Paquot

29 Droit à la ville et droit de la ville
• Jean-Bernard Auby

34 L'armature urbaine française : une exception en Europe
• Gérard-François Dumont

41 Le rôle croissant des maires
• Olivier Renaudie

45 Qualités de la ville, attractivité et marketing urbain
• François Cusin

50 Un patrimoine à conserver et à valoriser
• Mathieu Lours

Des interrogations pour demain

57 Où en est la ville intelligente ?
• Antoine Picon

61 A-t-on encore besoin de la prospective urbaine ?
• Philippe Gargov

68 La ville survivra-t-elle à la Covid ?
• Elsa Charon

73 Quel avenir pour les centres-villes ?
• Yves Le Breton

80 Le trottoir, entre-deux de l'urbanité ?
• Isabelle Baraud-Serfaty

87 Vers une logistique urbaine durable ?
• Jean-André Lasserre et Jean-Philippe Élie

92 La ville frugale, une alternative à l'urbanisme écolo-normatif ?
• Jean Haëntjens

97 Quelle planification écologique ?
• Anne Durand

101 Comment inventer et construire la ville de demain ?
• Jean-Luc Porcedo

105 Quelle « ville compacte » ?
• Marc-Olivier Padis

FFB
FÉDÉRATION FRANÇAISE DU BÂTIMENT

constructif.fr

9, rue La Pérouse, 75784 Paris Cedex 16
Tél. : 01 40 69 52 34 - Fax : 01 40 69 57 88