

**Conseil d'orientation scientifique  
10 février 2010**

**« La nouvelle question urbaine »**

**Intervenant : Cristina Conrad, architecte-urbaniste**

**Discutants : Gérard Collomb, maire et président de la communauté urbaine de Lyon, et  
Olivier Mongin, écrivain, directeur de la revue *Esprit***

**Présidence : Daniel Cohen**

*L'incohérence des politiques urbaines ne fait qu'amplifier des phénomènes à l'œuvre dans la société et qui se traduisent, en particulier, par l'étalement urbain, la relégation territoriale et le déficit chronique de logements sociaux. Comment repenser la ville à l'heure de la mondialisation, des flux qui se propagent à toutes les échelles tout en restaurant une politique de la ville soucieuse du bien commun et en phase avec les défis énergétiques et les contraintes environnementales ?*

**Cristina Conrad**

Le « Grand Paris » et la question des métropoles laissent dans l'ombre un problème bien plus urgent et qui appelle les arbitrages d'une nouvelle gouvernance : l'étalement urbain, soit la maîtrise de l'urbanisation. Le constat est alarmant : 70 000 hectares, c'est-à-dire un département tous les dix ans, sont aujourd'hui consommés chaque année (en 1980 : 52 000, en 1990 : 62 000), dont 80 % – chiffre 2008 – par l'habitat individuel avec une densité moyenne de quinze logements construits à l'hectare.

Les statistiques de l'Insee sont parlantes : si les grandes villes ont une population qui stagne, soit 0,2 % d'augmentation sur une moyenne nationale de 1,2, l'habitat en grande périurbanité ou dans les zones rurales se développe à tout va. Ce pavillonnaire où vont vivre les plus pauvres est la forme contemporaine de la relégation. La maison individuelle a détrôné les grands ensembles, ce qui n'est pas sans incidences. Si, comme l'a montré l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), on peut intervenir sur les seconds, il est très difficile, voire impossible, de revenir sur l'habitat individuel et ses infrastructures routières, donc de restaurer un tissu urbain continu et cohérent.

Il n'est pas là question de remettre en cause l'engouement pour la maison individuelle qui, contrairement au grand ensemble, donne l'impression d'être maître chez soi, d'être proche de la nature, d'avoir une sorte d'ancrage sur le territoire. Mais, si l'on reprend les qualités du pavillon, comme la tranquillité ou l'existence d'un espace extérieur, il est possible de

construire un habitat cinq fois plus dense (passer de 0,2 à 1) avec terrasses, jardins... La maison individuelle au milieu de sa parcelle ne relève pas du destin.

C'est là qu'interviennent les politiques publiques qui encouragent cet étalement urbain. Le rapport entre les financements pour l'habitat privé, 33 milliards, et l'habitat social, 2,5 milliards, est révélateur. Les procédures mises en œuvre pour renforcer l'accèsion à la propriété, les prêts à taux zéro, les éco-prêts à taux zéro, les fonciers différés, les défiscalisations, vont dans le même sens tout comme la politique urbaine suivie où la voiture est prioritaire avec le développement des autoroutes. Les lignes de TGV qui permettent d'aller s'installer de plus en plus loin ou le développement des hypermarchés complètent ce tableau en faveur d'un urbanisme qui n'est plus maîtrisable.

Les conséquences de l'étalement urbain sont connues : la consommation élevée d'espaces naturels et agricoles, ses effets sur la faune et la flore, sur les corridors biologiques, l'imperméabilisation des sols, l'utilisation accrue d'énergie et la pollution qui en découle, les ségrégations territoriales, sociales et spatiales, le morcellement des territoires, la perte d'identité locale.

Pour les individus, les conséquences ne sont pas neutres non plus. L'illusion initiale passée, ils sont confrontés à la solitude, à l'ennui, au tout-voiture qui ne permet plus que le lien social se tisse, d'où une sorte d'éclatement de la société. Ce à quoi il faut ajouter les problèmes d'endettement, de fragilisation financière et, en période de crise, l'absence de mobilité pour l'accès à l'emploi.

Alors que les projets devraient être élaborés en fonction des qualités, des potentialités propres à un site, qu'elles soient historiques, géographiques, sociales..., l'heure est à la conception de programmes qui sont pensés hors contexte, quel que soit le lieu, le climat. Il s'agit là des maisons de « pavillonneurs », mais aussi des opérations de défiscalisations rendues possibles par la loi Scellier. Ces dernières concernent des logements qui sont toujours les mêmes, petits car ils correspondent au budget des ménages intéressés, logements qui se superposent sans aucun espace commun ou public. Ce sont les banques ou les compagnies d'assurance qui gèrent ces programmes, octroient les prêts, garantissent la location et choisissent, *in fine*, les terrains les moins chers. L'Espagne a ainsi construit un million de logements qui sont restés vides. En France, le phénomène a été stoppé par la crise, mais à Montauban, à Clermont-Ferrand ou autour de Toulouse, des centaines de logements n'ont pas trouvé preneur.

Cette politique de l'habitat qui accroît les inégalités va aussi engendrer une politique de l'urgence. Quelques chiffres : 1,2 million de demandeurs de logements sociaux, 5 millions en grande précarité (10 selon la Fondation Abbé Pierre), 500 000 nouveaux logements nécessaires chaque année selon les propos de la ministre Christine Boutin. Or, on annonce pour 2010 la construction de 300 000 logements, soit un manque de 200 000 logements qui viennent s'ajouter au 1,2 million cité plus haut. Une dérive qui laisse présager des mesures prises dans l'urgence comme on l'évoque déjà pour les étudiants.

La politique de la rénovation urbaine est en panne. La loi SRU (loi Solidarité et renouvellement urbains) et son quota de 20 % de logements sociaux, qui veille donc à une équité territoriale, n'est pas respectée. De son côté, l'ANRU n'a pas atteint dans ses opérations les objectifs fixés : non seulement le nombre de logements est moins important que prévu, mais la mixité, les promoteurs privés s'étant retirés avec la crise, est restée lettre morte et les appartements revendus aux HLM. Quant à la loi Dalo (Droit au logement) qui s'adresse aux plus précaires, elle renforce l'effet ghetto du logement social et des quartiers HLM habituels.

Face à ce constat plus qu'inquiétant, quels pourraient être les grands axes d'une urbanisation durable ? Quelques mots-clés : accessibilité, mobilité, mixité, densité, pour préserver le bien commun et viser le « vivre ensemble ». Ce qui revient à lancer la construction massive de logements sociaux, conditionner les prêts à la localisation et à la densité (ce qui existe dans

d'autres pays européens), concevoir des projets en fonction des potentialités d'un site et transférer l'instruction des permis de construire comme l'urbanisme des communes (qui n'ont ni les moyens, ni les compétences pour le faire) à des entités territoriales plus larges, ce qui pourrait résoudre le problème de gouvernance en matière de politique urbaine.

## **Gérard Collomb**

Quelques rappels. La ville n'est pas une entité intemporelle ; elle reflète l'évolution de la société, se forme à partir d'un certain modèle économique et social. En second lieu, elle diffère selon la géographie : très étalée aux Etats-Unis, elle reste historiquement concentrée en Europe malgré les évolutions de ces dernières décennies. Troisième rappel : l'économie globalisée dans laquelle nous vivons relève d'une économie de villes qui sont au moins aussi importantes que les Etats. Selon Pierre Veltz, il s'agit bien d'une « économie d'archipels » reliés par des flux physiques (avions, TGV) et immatériels (internet...). Contrairement à ce que l'on a pu croire, la révolution technologique n'a pas entraîné une délocalisation généralisée sur tout le territoire. Les nœuds de communication que sont les villes ont gardé leur puissante attractivité pour la sociabilité et les fertilisations croisées qu'elles supposent.

Pour une ville comme Lyon, dont la spécificité est à tenir en compte (on ne peut la comparer à l'Ile-de-France ou à Aurillac), le premier enjeu est d'avoir une visibilité dans cette économie d'archipels, de réunir les conditions en « matières grises » pour attirer les investissements matériels comme en capital humain. Nous vivons une phase de co-opétition où les villes sont, dans un même temps, en compétition les unes avec les autres et dans une démarche de coopération intellectuelle ou culturelle faite d'emprunts sur les solutions trouvées pour résoudre les problèmes. Elles cherchent à se singulariser, tout en adoptant les meilleurs modèles élaborés ailleurs, pour fonder leur compétitivité sur leur différence, leur distinction. Elles suivent là la logique des marques. Le slogan choisi, « Only Lyon », va dans ce sens : c'est illustrer que c'est à Lyon et nulle part ailleurs, que ce soit le site, l'histoire, la culture, etc.

Nous avons changé d'époque et la ville s'interroge sur les problèmes qui sont liés à ce changement, sur les trois nouveaux défis qui lui sont posés : défi économique de la compétitivité comme énoncé plus haut, défi social de la ségrégation, défi du développement durable. Concernant le second, le déséquilibre est permanent et la lutte perpétuelle. Il est faux de croire que cette tension peut trouver une issue définitive. Privilégier, comme c'est le cas dans les programmes ANRU, une mixité vivante se heurte toujours au processus à l'œuvre de gentrification, relégation et périurbanisation qui, *in fine*, reprend le dessus. Sur le troisième défi, celui du développement durable et, en particulier, de l'étalement urbain, la situation évolue comme le montre la récente expérience de Lyon qui, associée à Saint-Etienne et à la communauté de communes de l'Est lyonnais, a formé un ensemble métropolitain dont la vocation première est d'élaborer une planification urbaine. A rebours du modèle qu'est l'Ile-de-France, l'objectif est d'éviter le mitage du territoire, de préserver autour de nœuds desservis par des transports en commun les espaces agricoles et paysagers. Avec, en prévision, le développement d'une agriculture périurbaine, bio en particulier, qui correspond à une demande sociale de plus en plus forte.

Ce refus de l'étalement urbain s'accompagne d'une volonté de reconstruire « la ville sur la ville », de reconquérir les zones laissées en friche par la désindustrialisation. A Vaulx-en-Velin, par exemple, les anciennes usines de soierie artificielle, soit 450 hectares, font l'objet d'un projet de réaménagement.

Cette planification urbaine ne peut se faire sans une gouvernance métropolitaine, une coopération entre les différents pôles urbains. C'est à cette condition que la volonté politique peut réguler les mécanismes du marché.

Cette ville multipolaire s'organise autour de flux de transports en commun. D'où une seconde priorité qui est de développer un réseau métropolitain, en se concentrant sur les lieux où l'on veut développer à la fois l'économie et l'habitat. Le but : donner forme à une ville où la nature, les territoires agricoles, paysagers existent entre les pôles urbains. Et, au-delà, de faire pénétrer cette nature de la périphérie au cœur même de la ville en aménageant les berges du Rhône et les rives de la Saône, mais aussi de veiller à relier certains corridors verts entre eux.

Internet n'a pas été la source d'un isolement. Bien au contraire, son succès réside aujourd'hui dans les réseaux sociaux et le besoin de rencontres qu'ils supposent. Rencontres qui ne peuvent rester virtuelles et qui se traduisent souvent par des rassemblements plus ou moins grands dans telle rue ou sur telle place. La ville reste le lieu de la rencontre et c'est ainsi qu'il faut la penser ou la repenser à l'avenir, c'est-à-dire privilégier des lieux où la densité et l'hétérogénéité autorisent la rencontre aléatoire. La ville est aussi faite de hasards qu'il faut en sorte un peu provoquer.

Pour conclure, un dernier rappel est nécessaire : la ville est source de civilisation si elle se donne pour vocation d'être le lieu de rencontre des cultures. Deux modèles urbains s'opposent en Grèce ancienne : Sparte et Athènes, l'un fermé sur lui-même, l'autre ouvert sur le monde. C'est le second qui est devenu une référence.

## **Olivier Mongin**

La question métropolitaine est devant nous. Si, face à un fait urbain inédit, les politiques de rénovation urbaine sont défailtantes, c'est faute de prendre en compte les flux. On ne peut plus réfléchir sur un mode allant du plus petit vers le plus grand, du niveau local vers le régional, puis le national, l'europpéen, voire le mondial bien que celui-ci soit hors échelle. Le fait d'être pris dans les flux à toutes les échelles change la donne politique. Le modèle pyramidal selon lequel fonctionnent les institutions politiques n'est plus adapté, ne permet pas de répondre aux questions que pose l'urbain, c'est-à-dire de s'inscrire dans les flux.

Le contexte du local et du fait urbain s'articule avec le contexte de la mondialisation qui n'est pas simplement économique mais a aussi des effets sur la reterritorialisation. Bien qu'il soit nécessaire de toujours revenir à la singularité pour élaborer des solutions, on ne peut faire l'impasse sur les quatre tendances lourdes à l'œuvre à l'échelle mondiale. La première : les flux sont plus forts que les lieux. La seconde : le privé l'emporte sur le public. La troisième : l'entre-soi prend le pas sur la mixité. Enfin, dernière tendance qui est aussi une question : face aux logiques d'extension sans fin des métropoles, comment penser une limite qui intègre ? Il y a là une vraie révolution anthropologique, très rapide. La rupture, liée au nouveau monde industriel et aux nouvelles technologies, est sans doute bien plus brutale encore, génère bien plus d'effets que celle inaugurée par l'ancien monde industriel.

Pour revenir à la France, le rapport entre le national et le local fait penser à l'opposition entre girondins et jacobins. Or, ce schéma est obsolète. L'enjeu aujourd'hui est de penser l'équilibre entre les villes et l'Etat, une réflexion politique d'autant plus difficile à mener que ce dernier revient aujourd'hui en force et tend à privatiser l'urbain, comme c'est le cas du « Grand Paris », projet mené par Christian Blanc. Sommes-nous, à gauche, aujourd'hui capables de porter un vrai débat sur les transformations urbaines en cours ? Rien n'est moins sûr tant ce pays manque de culture urbaine, d'intérêt pour l'urbain en raison même de la place prise par un Etat fort et de ses projections sur le territoire.

Quelques pistes de réflexion sur la transformation du fait urbain. Un des scénarios en cours concerne les pratiques métropolitaines (qui nous ramènent d'une certaine façon à la question démocratique), pratiques qui étaient ignorées il y a dix ans encore au profit d'une réflexion sur le territoire. Or, la question est bien aujourd'hui de gouverner la ville mobile, de prendre en compte la prévalence de la mobilité qui s'exerce dans tous les domaines.

Une première piste : les pratiques démocratiques varient selon qu'on habite en centre ville ou en périphérie : dans le premier cas, l'implication citoyenne par le vote est très suivie ; dans le second, la mobilité prépondérante des personnes les pousse vers d'autres expressions de la vie civique comme les associations. Une seconde : les mobilités interterritoriales prennent une importance de plus en plus grande, ce qui pose la question de savoir « qu'est-ce que l'origine ? », comme à Toulouse, par exemple, où seulement 18 % des habitants sont originaires de la ville. A penser soit local, soit national, on s'interdit de réfléchir sur ces mobilités.

Autre débat à ouvrir : celui qui porte sur les modèles de développement, autrement dit sur la dynamique métropolitaine. A côté d'un urbanisme d'environnement sécurisé, de type condominium, qui a tendance à se propager, il faut bien admettre que c'est l'économie qui, bien souvent, dicte ses lois comme c'est le cas du Grand Paris avec ses pôles mono-spécialisés, sa rocade et ses gares qui ne prennent en compte que le critère travail/travail et non travail/résidence. Or, Pierre Veltz, qui a pourtant assisté Christian Blanc, nous a appris que la métropole, si elle doit se développer en rapport avec les flux, doit aussi les contraindre pour aménager des espaces appropriés à la solidarité et à la compétence (écoles, hôpitaux, universités,...). Il y a là un débat éminemment politique sur les choix à faire en priorité, en particulier sur la question de l'espace public. Malheureusement, cette réflexion sur les biens communs à inscrire dans les espaces publics ou à protéger n'existe pas en France.

En conclusion, on peut se demander pourquoi la transformation du fait urbain n'a pas trouvé sa traduction politique.

## **Débat**

Un premier intervenant souligne la contradiction entre la politique du logement pour tous et la lutte contre l'étalement urbain. Une contradiction d'autant plus difficile à résoudre qu'il existe un éclatement des pouvoirs entre la région, le département, la ville, sans oublier l'Etat partenaire. Une politique de gauche devrait proposer une contractualisation entre les différents acteurs de la politique du logement et de l'urbanisme, contractualisation d'autant plus nécessaire que l'Etat revient en force. Deuxième point abordé : la combinaison un peu perverse entre la loi SRU et la loi Dalo dont le résultat est de critiquer la seconde au nom de la ségrégation qu'elle suppose. Or, la position à tenir est plutôt d'engager des sanctions et de faire en sorte que les collectivités locales aient des obligations vis-à-vis de cette loi. Troisième point : il faut revenir sur l'accession à la propriété à tout va et réorienter les aides publiques du privé vers la construction de logements sociaux. Tout comme il faut sanctuariser le patrimoine HLM.

Un second intervenant reprend la question du « Grand Paris » pour dénoncer non seulement le retour de l'Etat, mais aussi le retour de la « colonie ». Projeter la ville en dehors de la ville indigène, ce qui est le plan de Christian Blanc, c'est sortir du cadre métropolitain, créer un réseau express régional avec des villes nouvelles, des pôles d'intérêts nouveaux, au-delà de la réalité de l'agglomération actuelle. Ce qui est politiquement destructeur. Sur la mobilité, il ne faut pas tomber dans la louange sans frein. La force, ce n'est pas les flux, mais l'intensité des liaisons. Ce qui revient à dire que le modèle métropolitain est un modèle de liens entre des

masses. Comme dans un mobile de Calder, de très faibles impulsions se transmettent à la totalité complexe, dense et hétérogène. Autre point abordé : la consommation des terres en région parisienne. En Seine-et-Marne, elle représente 2 000 hectares par an. Or, le rendement à l'hectare s'élève à cent quintaux de grains. La terre, qui est un bien non renouvelable, ne pèse rien au regard d'une maison dont la durée de vie est de cent ans. C'est une équation économique qui frise la folie. Enfin, sur la gestion des sols, peut-être devrions-nous nous inspirer des exemples anglais et hollandais : un bail à construction d'une durée de cent ans qui sépare, de fait, la propriété et l'usage. Si la question urbaine reste la question du contrôle des sols, c'est là restaurer le contrôle public du bien commun qu'est la ville.

Une autre intervention porte sur la crise citoyenne du rapport à la ville, ville qui est le plus souvent subie et non choisie. La question du plaisir de ville n'occupe pas une place centrale même si les grandes métropoles font effectivement des efforts dans ce sens. Or l'enjeu est de rendre visible, de manière simple, la ville comme référence positive, la ville comme vertu, comme système dynamique, de faire en sorte que ce désir de ville puisse être incarné et remis dans le débat public comme un élément fondateur du projet politique, et non pas comme une annexe.

Un nouvel intervenant insiste sur le fait que la question urbaine ne relève pas aujourd'hui du politique, mais de la technique. C'est la raison pour laquelle elle est tant désincarnée. L'objectif à atteindre serait que le politique se réapproprie cette question au lieu de la laisser se privatiser comme c'est le cas. En effet, l'Etat n'a plus l'intelligence, n'a plus la capacité de mener des politiques et transfère ce dossier à l'Etat Bouygues. Sur l'étalement urbain, l'avenir est plutôt sombre dans la mesure où personne ne travaille sur cette espèce de non-lieu, sur ces friches où vivent la plupart des gens. Enfin, au-delà des questions d'articulations locales ou de permis de construire, un débat politique de fond doit être mené, notamment sur la défiscalisation, les budgets, l'affectation des crédits. Un débat plus que nécessaire car tous les PLU ou les SCOT ne viendront pas à bout de la vraie logique que constitue une société privatisée hyper individualisée.

La dernière intervention revient sur cet « enfer à crédit » que représente l'étalement urbain. Les économistes l'ont bien mesuré : les personnes qui achètent un pavillon loin du centre-ville sous-estiment systématiquement le coût réel que cela représente en termes de transports ou en termes de temps pour vivre dans cet environnement. Il y a, derrière le rêve du pavillon, une imposture intellectuelle à l'origine de toute cette solitude sociale. Autrement dit, on est en train de péri-urbaniser la France au moment même où ce modèle entre en contradiction avec les tendances sur le long terme que ce soit le coût de l'énergie, les contraintes environnementales, etc.