

GROUPE 85
RAPPORT PRÉLIMINAIRE

infrastructures et communications urbaines



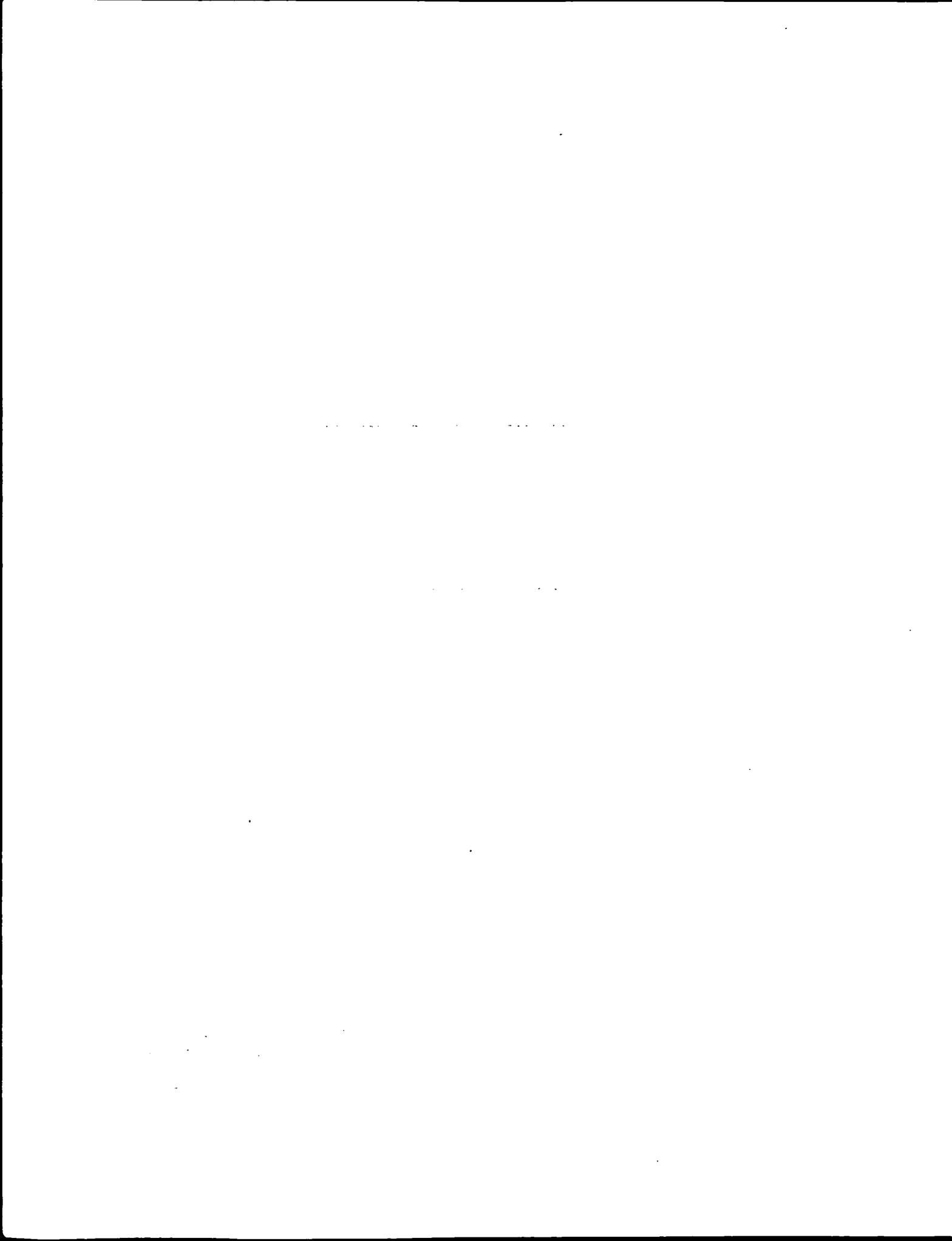
G R O U P E 8 5

R A P P O R T P R E L I M I N A I R E

I N F R A S T R U C T U R E S E T C O M M U N I C A T I O N S U R B A I N E S

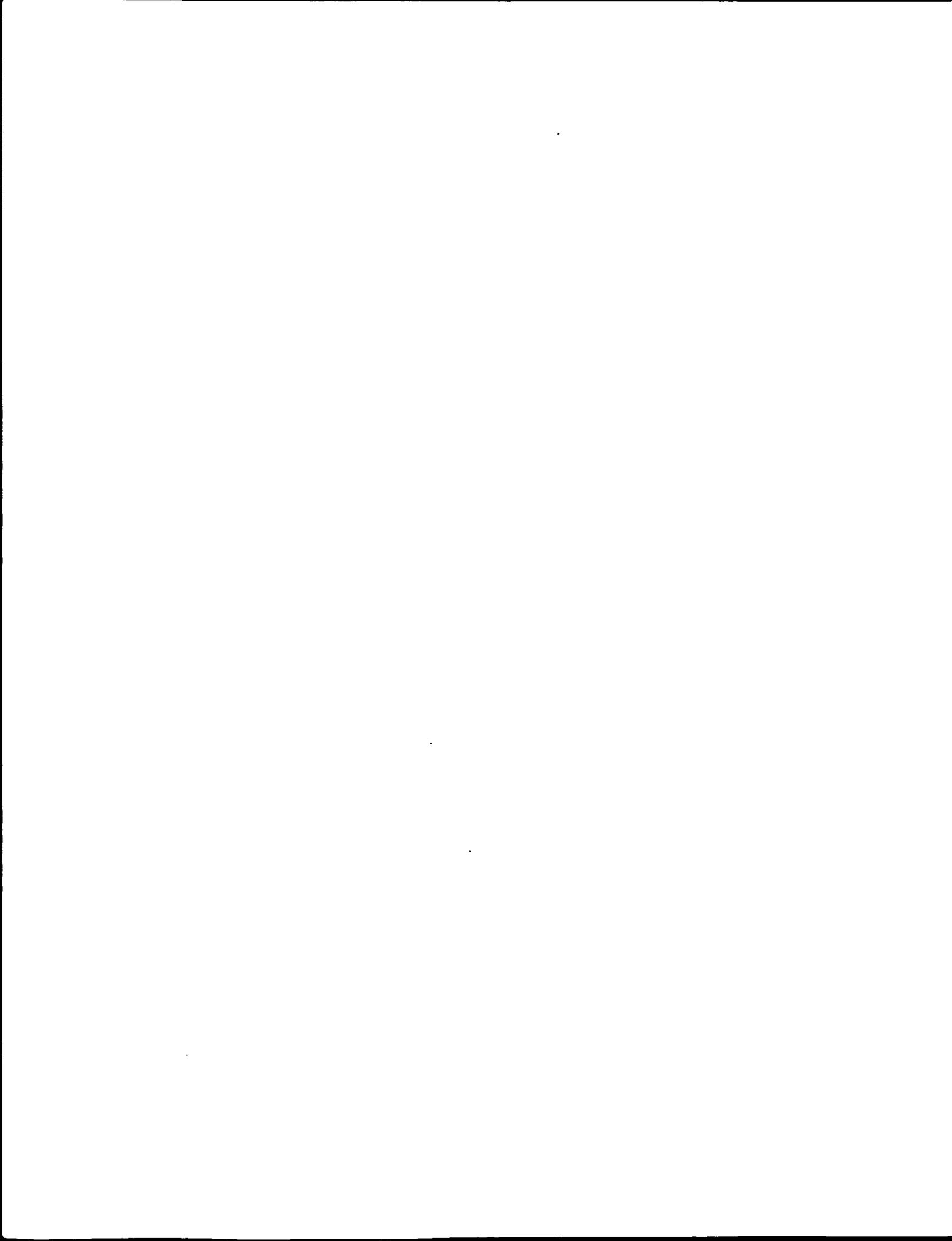
Malheur à ceux qui ajoutent
maison à maison jusqu'à ce
qu'il n'y ait plus d'espace

Esaie V,8.



S O M M A I R E

I - OPPORTUNITE D'UN HORIZON.....	5
L'anticipation dans les décisions d'infrastructure	5
Croissance urbaine et valeurs sociales	7
Polyvalence des grands travaux	7
Dynamique propre des opérations d'infrastructure	7
L'espace urbain en expansion	8
Inflation et espace urbain	9
Schémas directeurs et axes d'urbanisation et de transport	10
Un retournement de tendance	11
Conditions d'une urbanisation consciente	13
Équipement collectif et consommation privée	14
Les responsabilités locales dans l'urbanisation	14
II - IMAGES DE REFERENCE	17
Nécessité	17
Vraisemblance	18
Tendances lourdes	18
Faits porteurs d'avenir	20
Réalisme	25
La part du volontarisme dans l'image de référence	27
III - APPROCHE D'UNE STRATEGIE	28
Nature et volume des équipements publics	29
Où et à quel rythme	31
Problèmes de financement	31
Problèmes fonciers	33
Aspects socio-psychologiques et administratifs	22



I - OPPORTUNITÉ D'UN HORIZON

Les Réflexions pour 1985 ont attiré l'attention, parmi les problèmes de construction et d'urbanisation, sur les thèmes généraux de mobilité et de transport. Une fois terminée la rédaction générale de ces Réflexions, il a paru utile de les prolonger par une étude collective portant, en perspective 1985, sur l'infrastructure et les communications urbaines.

L'intérêt de cette entreprise résulte des considérations quantitatives et qualitatives retenues par les "Réflexions" dans les divers domaines dont dépendent infrastructure et communications urbaines.

Les considérations quantitatives tiennent en quelques chiffres-clés : doublement, entre 1960 et 1985, de la population urbaine et de la part des dépenses de transport et de communication dans les budgets individuels ; multiplication par 2,5 de la consommation globale ; triplement du parc automobile ; accroissement de 30 % de la part des dépenses relatives à l'habitat et au logement, de 50 % de celle des dépenses concernant les loisirs et la culture dans la consommation privée, construction de plus de 10 millions de logements d'ici 1985 (pour un parc actuel de 12 millions en milieu urbain), soit une moyenne annuelle de construction de 480 000 logements. Ces chiffres font apparaître par eux-mêmes, dans le domaine urbain, un contraste saisissant entre la France de 1960 et celle de 1985, et il est d'un intérêt certain de rechercher les implications diverses d'un tel contraste.

En même temps qu'elles proposent ces chiffres à l'examen, les "Réflexions pour 1985" formulent quelques valeurs sociales essentielles et cherchent à définir, à cette date, les rapports des hommes avec le milieu urbain, rapports dont découle une prévision des besoins principaux et, par là, du cadre et du mode de vie. Qu'il s'agisse des thèmes généraux de la dimension, de l'espace et de la mobilité, de la promotion des loisirs et de la culture, ou du développement des aspirations esthétiques, l'expression de ces valeurs conduit à une conception nouvelle de la ville, de ses fonctions, de sa structure.

L'ANTICIPATION DANS LES DECISIONS D'INFRASTRUCTURE

Le passage des "Réflexions pour 1985" prises dans leur généralité aux questions particulières d'infrastructure urbaine fait apparaître, cependant, une série de problèmes originaux, liés aux servitudes et à la dynamique propres

des grandes opérations de travaux, et qui appellent, semble-t-il, des méthodes spécifiques de recherche et de solution.

On doit noter d'abord que si une vue prise à vingt ans ou à trente ans d'anticipation en économie globale est sûrement une initiative hardie, les principales décisions d'infrastructure urbaine impliquent nécessairement une anticipation de cet ordre, en ce sens que leurs effets directs s'étendent le plus souvent, sans retour admissible, bien au-delà, et que cette anticipation doit être dès lors aussi clairement consciente et aussi exactement calculée qu'il est possible au moment où elle est formulée.

Plus une décision est lente à développer la suite de ses effets, plus elle est urgente dans sa date, et plus aussi elle impose d'anticipation dans ses éléments.

En aménagement du territoire, dit M. MASSE, la durée se compte par décennies.

L'ampleur de l'anticipation requise est d'ailleurs variable selon les opérations et dépend de facteurs multiples, rendement intrinsèque de l'ouvrage nouveau, coût de l'investissement, insertion dans le milieu, etc... Il est donc inévitable de combiner dans des prévisions de croissance urbaine, des hypothèses établies à des degrés divers d'anticipation pour le développement respectif de chaque type d'équipement. Un regroupement de ces hypothèses, à des échéances successives, et notamment aux plus lointaines, est d'un intérêt primordial.

Il est évidemment souhaitable que les responsables de ces prévisions et décisions puissent disposer des éléments d'information économique et sociale leur permettant d'intégrer dans leur décision le calcul le plus exactement approché qu'il est possible de tous ses effets. L'utilisation de calculatrices devrait permettre d'accélérer et de faciliter maintenant de telles opérations. Cependant, pour souhaitables que soient la recherche et la prise en compte de tous ces éléments, elles ne doivent pas conduire à un atermolement excessif dans les décisions elles-mêmes car il y a des cas, et ils tendent à se multiplier en période de croissance rapide, où l'indécision est aussi coûteuse que l'erreur partielle.

Si donc une projection à trente ou quarante ans n'a rien de théorique en matière de grands travaux, et est pratiquée de toute façon, il est utile qu'elle le soit de manière coordonnée. Elle ne peut en outre être isolée des responsabilités normales prises par le Gouvernement et l'Administration, et consiste moins dans un modèle unique défini d'une manière stable que dans une information permanente exprimant les corrélations essentielles dont dépend et que détermine la croissance de cette infrastructure.

CROISSANCE URBAINE ET VALEURS SOCIALES

L'incidence sociale des décisions d'infrastructure est d'autre part un de leurs aspects capitaux : l'organisation des services urbains commande le niveau, le mode, le cadre et le rythme de vie aussi sûrement et plus durablement peut-être que le taux des salaires ou le régime de la propriété ; elle détermine la structure du logement et celle de la vie familiale ; elle affecte le régime du travail et l'emploi des loisirs ; l'emploi du temps de chacun, et partant la liberté réelle dont il dispose, dépendent des économies possibles sur la durée des transports et de la proximité des équipements de culture ou de distraction ; des communications rapides affranchissent le travailleur, d'une part, des servitudes de l'emploi ; la localisation respective des résidences, des équipements éducatifs et des centres de travail détermine la vitalité de la cellule familiale ; le paysage urbain est lié directement à l'infrastructure urbaine. Plus l'urbanisation se développe, et plus est rapide le rythme de développement, plus aussi apparaît l'importance de ces liens fondamentaux. En période de croissance globale, une urbanisation empirique peut conduire à des formes multiples de ségrégation sociale, alors qu'il existe des spécialisations rationnelles et des amalgames opportuns. De là vient la nécessité d'intégrer dans les décisions d'infrastructure, parmi les éléments indispensables de calcul économique, une vue claire des valeurs sociales retenues comme prépondérantes.

POLYVALENCE DES GRANDS TRAVAUX

Les décisions d'infrastructure urbaine sont d'autre part essentiellement et largement polyvalentes, et leur effet diffus s'étend à toute l'économie. Chaque création de logement et d'activité implique une charge pour l'infrastructure urbaine, et il n'est pas d'industrie qui ne pèse sur les réseaux de transport, d'énergie, de communication ou d'adduction d'eau. Par les possibilités qu'elle ouvre à la croissance économique, le développement de l'infrastructure urbaine stimule et oriente l'expansion industrielle : si les équipements collectifs accompagnent nécessairement celle-ci, certains d'entre eux, les plus lourds, ceux qui forment la base de l'armature urbaine, constituent la pièce maîtresse d'une politique de planification globale, d'expansion des villes, d'aménagement du territoire.

DYNAMIQUE PROPRE DES OPERATIONS D'INFRASTRUCTURE

S'il est évident que le progrès de l'infrastructure urbaine est une condition et un aspect de la croissance globale de l'économie, ce progrès

a cependant ses caractères et son rythme propres. Lenteur d'abord, liée à la complexité des études requises, à la difficulté des décisions administratives ou de financement, ou aux opérations d'exécution elles-mêmes, malgré l'accélération que permet le progrès moderne du génie civil. Lourdeur aussi, procédant de la durée de l'investissement et de l'ampleur du coût. Très généralement, et comme on l'a rappelé, polyvalence des opérations d'infrastructure, qui répondent à des besoins très variés et très variables, parfois imprévisibles, qui stimulent des besoins, en permettent l'expression ou créent des activités nouvelles. Enfin et surtout, discontinuité inéluctable que comporte, dans l'expansion des services rendus, l'entrée en action d'un ouvrage nouveau ou d'une technique nouvelle. De là viennent les obstacles que rencontrent une imputation équitable des charges inhérentes aux opérations d'infrastructure et une définition financièrement valable de leur équilibre final. Une anticipation à très long terme est d'autant plus nécessaire qu'elles mettent plus de temps à développer leur plein effet.

L'ampleur de l'anticipation que requiert la création d'une infrastructure urbaine et la différence entre le rythme discontinu de cette création et celui de la construction de logement ou de la construction industrielle excluent une complète harmonisation entre elles : il y a nécessairement des périodes de saturation, avant la mise en service de nouvelles infrastructures, où l'urbanisation et l'industrialisation épuisent les possibilités des réseaux existant ; inversement, une nouvelle infrastructure n'atteint au plein emploi qu'après une période d'adaptation et de progrès global du milieu. Cette discontinuité inévitable est aggravée par l'impossibilité d'interrompre sans transition le service des réseaux existant. Le choix des dates de mise en service doit ainsi confronter les coûts alternés des tensions que détermine la saturation et du sous-emploi inhérent à l'anticipation des besoins.

L'ESPACE URBAIN EN EXPANSION

Une projection à l'An 2000 peut, moyennant nombre d'hypothèses, chiffrer en surface ou en volume les besoins d'espace pour l'habitation, l'industrie, la circulation et les services publics. Une estimation de ce genre donne une idée sommaire de la tâche d'équipement et d'aménagement à accomplir. Elle permet à la fois une évaluation de la demande publique d'espace et une certaine orientation de l'emploi général des sols. Elle doit être esquissée.

Une telle esquisse d'expansion n'a cependant qu'une portée abstraite. Il n'est pas sûr qu'elle puisse être par elle-même, pour l'action, un objectif suffisant, ni même en écarter de graves risques d'erreur. Elle doit, logiquement, être complétée par une esquisse en valeur.

Envisagé sous l'angle économique, l'espace urbain ou à urbaniser n'est ni une forme homogène, ni un cadre stable : bien qu'il soit en un sens un bien impérissable, inextensible et sans prix de revient, il est aussi un ensemble fluide de valeurs diverses et mobiles, qui, en période de croissance, sont fonction complexe de l'urbanisation elle-même, de ses formes, de ses limites et des réactions qu'elle détermine ; la croissance urbaine majore et diversifie ces valeurs de l'espace ; il ne paraît cependant, quant à présent, ni possible d'en faire une projection sérieuse à plusieurs dizaines d'années, ni suffisant de les représenter, sommairement, dans des calculs économiques, par des unités géométriques à deux ou trois dimensions.

Si un contrôle national ou municipal des sols permet, en mettant entre parenthèses le problème de valeur, d'éliminer transitoirement les inconvénients que présente l'état instantané du prix des terrains, il impose aux autorités la responsabilité du calcul optimum des utilités de l'espace contrôlé dans ses diverses parties, pour toute la période de développement.

Un tel calcul suppose un énorme effort d'information et d'intégration et se fonde nécessairement sur une simulation qui ne peut approcher que de loin et progressivement la réalité. Il importe d'en rechercher les bases. On ne peut spéculer sur l'issue de cette recherche sans risque supérieur à ceux que comporte le marché des terrains.

S'il paraît donc pratique de laisser largement la valeur du sol se fixer d'après la rencontre entre l'offre de terrains et la demande de construction, encore convient-il de maîtriser les causes majeures d'inflation qui peuvent se manifester dans cette rencontre.

INFLATION ET ESPACE URBAIN

La plus immédiate de ces causes est le retard de l'équipement collectif par rapport à la demande solvable de construction : il détermine une concentration de celle-ci sur les terrains équipés et une hausse de leur prix, sur lequel ensuite s'alignent progressivement les autres terrains, au fur et à mesure qu'ils deviennent disponibles. De même, la lenteur des transports contribue à ouvrir l'éventail des prix et à majorer les rentes de situations. Si l'on manque d'espace, c'est d'abord faute d'avoir pris le temps et la peine d'aménager celui dont on dispose. Le temps est à l'espace urbain une dimension aussi essentielle que les trois autres.

Les meilleures réserves foncières ne sont pas celles que peut créer la contrainte de l'expropriation : ce sont celles que constitue sans elle l'avance sur les besoins solvables de construction de l'effort d'aménagement

collectif. Cette avance élimine ou atténue les rentes ou plus-values d'anticipation et de rareté que peut comporter la propriété foncière.

L'indétermination des programmes d'infrastructure et d'équipement, en temps ou en lieu, est également un facteur inflationniste : d'une part, elle restreint l'offre de terrains, en attente de décisions, d'autre part, elle suscite la spéculation sur ces décisions elles-mêmes.

Enfin, la majoration de valeur qu'impriment à l'espace ses utilités croissantes, et, le cas échéant, sa disponibilité réduite, constitue, en même temps qu'un profit pour le propriétaire, une charge pour l'économie. Il serait dangereux qu'elle pût accroître la consommation privée sans contrepartie productive. De là l'idée d'affecter à l'équipement collectif des taxes foncières assises sur l'utilité économique des sols. De là aussi l'opportunité de fixer les orientations générales d'aménagement dont dépend cette utilité.

SCHEMAS DIRECTEURS ET AXES D'URBANISATION ET DE TRANSPORT

Il paraît ainsi nécessaire à l'équilibre du marché des terrains que l'exécution des travaux d'infrastructure et d'équipement collectif précède l'expansion de la demande solvable de construction, et qu'une définition claire et stable de l'utilisation des sols pour le développement soit établie.

L'établissement des schémas directeurs d'infrastructure, avec leurs axes d'urbanisation et de transport, et l'exécution prioritaire des programmes de travaux qu'ils comportent constituent le meilleur moyen, en période de croissance rapide, d'assurer l'expansion équilibrée de la construction. Ces schémas peuvent, plus sûrement et plus utilement qu'une fixation quantitative a priori de l'extension des surfaces urbaines, préfigurer la fin du millénaire, et y conduire heureusement.

Il y a moins d'aléa dans la détermination des axes d'urbanisation et de transport que dans celle des pôles de croissance, dont le développement est aussi difficile à calculer qu'à forcer. Il est donc raisonnable de prévoir, dans les schémas, une marge de souplesse pour l'urbanisation, marge d'espace dont les réserves foncières peuvent être une application, marge de temps en ce sens que la conception et l'exécution des grands travaux de voirie ne peuvent attendre la fixation détaillée des plans d'urbanisme.

L'espace urbain est un espace humain. Le besoin d'espace est un besoin de liberté. Le meilleur logement est celui qui ouvre le plus de choix à qui s'installe ; le meilleur plan d'urbanisme est celui qui donne le plus de liberté à la création architecturale ; le meilleur schéma d'infrastructure est

celui qui confère le plus de souplesse à l'urbanisme ; le meilleur aménagement du territoire est celui qui stimule, développe, exploite au mieux les ressources de l'infrastructure.

UN RETOURNEMENT DE TENDANCE

Ces quelques observations générales prennent une valeur pratique si on les rapproche du renversement de tendance amorcé par le IV^{ème} Plan et renforcé par le V^{ème} en matière d'équipement urbain.

Au cours des années 1920-1955, les phénomènes de croissance urbaine ont suscité une première législation et nombre d'études intéressantes, mais le taux de cette croissance n'a pas été tel qu'il impose un effort général et vigoureux d'équipement urbain.

L'oeuvre importante de reconstruction, menée à la suite des deux guerres a été dominée par l'idée de réparation, de remise en état. La stabilité ou la régression démographique écartait les formes les plus aiguës des problèmes de développement urbain. Une certaine extension des villes en tache d'huile permettait de répondre aux besoins les plus immédiats. L'équipement de base permettait d'accompagner sans difficulté insurmontable, des transferts encore limités de population des campagnes vers les villes, ainsi que l'accroissement du parc et de la circulation automobiles. Bien loin de susciter un problème sérieux d'expansion routière, cet accroissement conduisait à des mesures restrictives de coordination des transports et de désarmement ferroviaire.

Nombre de Français ont ainsi l'habitude d'une grande stabilité du paysage urbain, et l'idée même d'une ville en mouvement les prend en quelque manière au dépourvu. En outre, la plupart d'entre eux sont accoutumés de ne voir affecter à l'équipement urbain qu'une fraction faible du produit national ou de leur budget individuel.

Au cours des quatre premiers plans, les problèmes énergétiques, industriels et agricoles ont eu la priorité. Si le IV^{ème} Plan met l'accent sur les questions de construction, ce n'est qu'avec le V^{ème} qu'un effort très prioritaire paraît devoir être consacré aux tâches d'équipement urbain et d'infrastructure.

Il n'est pas surprenant, dans ces circonstances, que la croissance urbaine actuelle, liée à l'expansion démographique, à la hausse du niveau de vie, et au transfert de population des campagnes vers les villes se heurte aux obstacles les plus sérieux.

Ce retard s'exprime par de multiples formes d'insatisfaction. Il peut se définir objectivement de diverses manières.

On peut d'abord confronter les taux français d'équipement urbain et de construction et ceux de pays d'un niveau économique semblable. Une étude comparative est utile pour fixer la dimension du problème. Elle peut, en outre, permettre d'apprécier certains handicaps qui affectent, dans le Marché Commun, l'expansion industrielle française.

En termes de croissance, on peut d'autre part remarquer que la construction de logements est présentement freinée par le sous-équipement des terrains et que la carence ou la lenteur de la construction freine elle-même de multiples façons l'expansion industrielle.

Le sous-équipement actuel du territoire s'exprime notamment par :

- un gaspillage d'énergie humaine en transports irrationnels, longs ou incommodes ;

- un dérèglement du marché foncier par la concentration de la demande sur les espaces équipés et la spéculation sur les perspectives d'équipement et de décisions administratives ;

- une stérilisation des terrains en attente de décisions pratiques d'affectation, d'aménagement ou de moyens de financement ;

- une stérilisation de l'investissement dans la construction, qu'il s'agisse du rapport entre le prix du terrain et celui de la construction ou des délais qu'imposent les contraintes administratives liées aux décisions d'équipement ;

- des contraintes déformantes pour les décisions d'implantation industrielle.

On doit noter aussi que l'examen des résultats du IVème Plan montre, pour nombre de secteurs de l'équipement urbain, que si l'effort accompli a empêché une aggravation des retards constatés, il n'a pu aboutir encore à combler ces retards. L'équipement des Z.U.P. n'est pas aussi complètement synchronisé avec leur création qu'il serait souhaitable.

Si l'on confronte ces réflexions sommaires sur la situation présente avec les projections à l'an 1985 des Réflexions ou à l'an 2000 du Schéma directeur de la Région parisienne, on se persuade vite que les problèmes

d'infrastructure urbaine et d'équipement collectif revêtiront la priorité des priorités jusqu'à la fin du millénaire et l'horizon 2000 lui-même ne permet naturellement pas d'entrevoir des cités immobiles au terme d'une expansion achevée. Des projections à très long terme paraissent indispensables pour assurer l'économie optima des forces ainsi employées pour adapter exactement l'oeuvre accomplie à ses fins sociales et pour déterminer les transformations requises dans les méthodes de conception, de décision et d'exécution.

CONDITIONS D'UNE URBANISATION CONSCIENTE

Si le mouvement inéluctable d'urbanisation doit se développer d'une manière consciente et rationnelle, il est indispensable que le retard actuel des équipements collectifs et des aménagements d'infrastructure fasse place à une définition et à une exécution anticipées de ces équipements et aménagements, de telle manière que la construction de logements et d'usines s'opère dans un cadre préalablement défini et simultanément aménagé.

La croissance des infrastructures urbaines et de l'équipement collectif a ainsi pour objet non seulement de rattraper un retard grave, - ou a fortiori d'en éviter l'aggravation -, sur le développement industriel et sur celui de la construction d'habitations, mais aussi de dépasser ce développement pour éliminer ou atténuer les plus graves des inconvenients liés aux seuils critiques de l'expansion urbaine et de la transformation des techniques de transport et de communication.

Pour que les principales opérations d'infrastructure et d'équipement collectif puissent être un facteur majeur de croissance urbaine, il importe qu'elles soient étudiées par des équipes polyvalentes de premier ordre, associant ingénieurs, urbanistes, sociologues, financiers et administrateurs. Les pôles de développement seront d'abord des centres d'études puis de décision.

L'expansion provinciale dépend de la valeur de telles équipes, aux divers niveaux auxquels elles devront être formées. Dans le développement relatif des divers centres urbains, la qualité des études et des décisions peut jouer un rôle d'autant plus important que les disparités liées au coût de l'énergie et des transports à s'atténuer et que le concours de l'Etat est évidemment fonction de cette qualité.

La création et l'emploi de ces équipes posent des problèmes de formation humaine et de méthode de travail : les professions intéressées doivent être préparées à la coopération dans le cadre normal de l'enseignement ; un centre national d'urbanisation doit orienter et grouper les cellules d'études ; il

doit mettre au point progressivement les méthodes d'analyse scientifique dont l'application aux partis d'urbanisation permettra d'obtenir cohésion et rendement.

EQUIPEMENT COLLECTIF ET CONSOMMATION PRIVEE

Le développement des infrastructures urbaines et des équipements collectifs opérera une création de valeurs collectives nouvelles qui devra trouver sa place dans la formation du capital national.

Si, comme il est raisonnable de le penser, le taux de croissance des équipements collectifs est double de celui du P.N.B., et que celui-ci vienne à doubler en vingt ans, la charge des équipements collectifs fera plus que quadrupler pendant la même période.

De tels chiffres procèdent de l'évolution esquissée par le Vème Plan. Il est probable qu'ils devront être sensiblement majorés.

On comprend ainsi qu'il soit nécessaire dans l'immédiat de rechercher simultanément le renforcement de la fiscalité locale, des tarifs des services publics et du financement par l'épargne.

Par delà ces obligations instantanées, il convient de déterminer la part de la consommation globale et de son expansion qui devra être affectée, en longue période, aux besoins des équipements collectifs, qu'il s'agisse des investissements que suppose leur création ou des charges permanentes que comportent leur fonctionnement et leur entretien.

Il convient aussi d'expliquer à l'opinion que, dans l'augmentation du niveau de vie, la jouissance des équipements collectifs prend une part croissante par rapport aux dépenses individuelles, ou qu'une part croissante de celles-ci doit être affectée aux charges qu'impliquent ces équipements.

LES RESPONSABILITES LOCALES DANS L'URBANISATION

Il importe enfin d'établir les méthodes les plus efficaces et les plus équitables pour assurer le financement des équipements collectifs, en fonction des possibilités contributives et des réactions psychologiques du public selon la nature, la localisation et le degré d'utilisation des ouvrages : des études sociologiques et comparatives peuvent être ici fort utiles.

La création et la gestion des infrastructures urbaines et des équipements collectifs, à une échelle et à un rythme sans précédent, impliquent une transformation radicale de l'administration locale à ses divers niveaux et de la participation sociale à la vie urbaine.

Les villes ne pourront se développer que dans la mesure où elles seront capables de concevoir à long terme, de décider avec cohérence et d'exécuter avec continuité, en bref d'assumer des responsabilités et des disciplines de grandes entreprises. Elles devront investir et amortir, équilibrer leur budget de fonctionnement et leurs charges de développement, développer leurs services techniques. Elles seront l'un des clients majeurs de l'industrie et l'un des moteurs principaux du développement. Elles prendront figure d'acteur essentiel dans la vie économique.

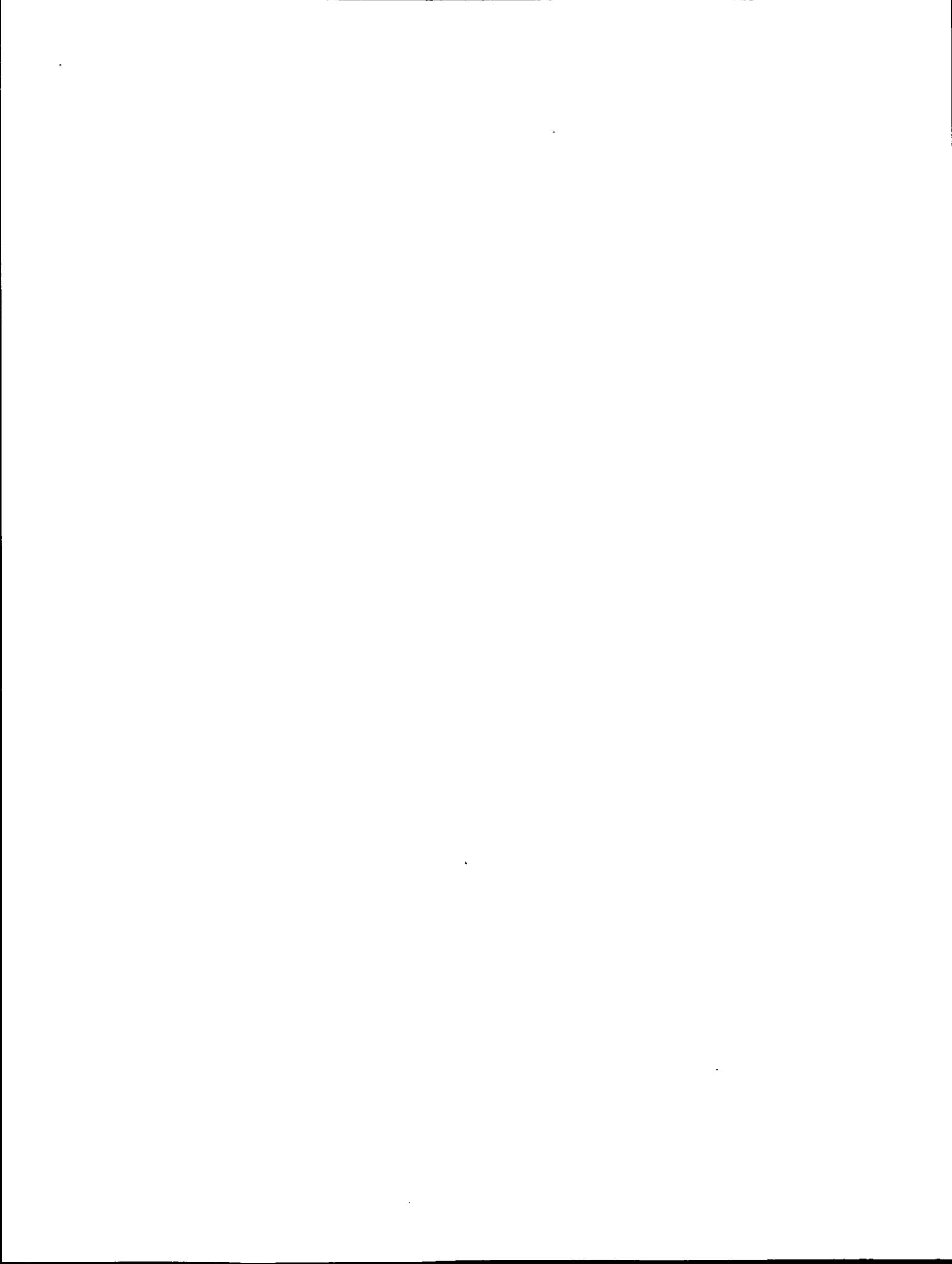
La conscience urbaine, traditionnellement liée à la stabilité des hommes et du paysage, impliquera une participation large et active aux décisions d'extension, de rénovation et de création.

Une projection à long terme peut ainsi aider à orienter le regroupement progressif des services locaux et des représentations locales et à assurer leur renforcement aux niveaux d'efficacité maximum dans le processus d'expansion.

Une réflexion prospective sur le phénomène de l'urbanisation peut servir de cadre commun aux études de planification nationale et régionale à moyen terme et de programmation particulière aux grandes agglomérations, ainsi que de guide aux actions concrètes de tous ordres qu'il est nécessaire d'engager dès aujourd'hui.

Pour atteindre un tel but, cette réflexion doit déboucher sur deux résultats :

- 1° - la définition d'une série d'images de référence de la structure urbaine en France à la fin du millénaire, du développement de chacune des grandes agglomérations, et, si possible, d'un plus petit dénominateur commun au développement des villes moyennes et petites ;
- 2° - la définition de la nature, du volume, des règles de localisation et du rythme d'exécution des actions publiques et privées à entreprendre pour réaliser ces images, avec la définition des moyens de toute nature propres à permettre l'accomplissement de ces actions, et la stratégie autorisant l'engagement de ces moyens.



II - I M A G E S D E R E F E R E N C E

NECESSITE

La nécessité d'images ou de schémas globaux de référence ne souffre pas la moindre discussion. Pour être efficace l'action doit sans cesse se référer à son but. Ces schémas de référence doivent être les plus globaux possibles pour permettre l'orientation de l'initiative privée et la coordination des actions publiques.

Globaux, ces schémas doivent en outre être plus qu'une carte ou un programme d'équipements publics, susceptibles de bien des modifications impu-

tables aux variations de rythme du financement ou aux incidences qui peuvent avoir sur eux le début même de leur réalisation ; ils doivent également être autre chose qu'un simple zonage qui sera, par la force des choses, plus ou moins respecté. Ils doivent donner un sens, une signification aux opérations matérielles qu'ils décrivent, en tâchant d'exprimer l'âme - si le mot n'est pas trop fort - de l'agglomération qu'ils préfigurent.

Partout où cela sera possible, il faut tendre à élaborer des schémas complets du type de celui qui vient d'être publié pour la Région de Paris. Mais, dans l'autre sens, il faut éviter que ces images ne soient que des références mentales : un effort d'organisation doit donc être poursuivi parallèlement ou entrepris.

VRAISEMBLANCE

Ces schémas globaux, pour être utiles à l'action doivent être vraisemblables non pas seulement selon nos catégories intellectuelles d'aujourd'hui, mais aussi selon celles qui seront en vigueur dans trente ou quarante ans. Il importe donc d'y intégrer le plus grand nombre possible de faits qui, non réalisés aujourd'hui, le seront à l'horizon du millénaire. La démarche prospective classe ces faits en tendances lourdes de l'évolution économique et psychologique, et en faits techniques porteurs d'avenir. Ne pas tenir compte dans l'élaboration de ces schémas des tendances lourdes, qu'elles soient relatives au niveau de vie ou au comportement individuel et social, c'est se condamner à créer des agglomérations dans lesquelles les insatisfactions d'aujourd'hui seront multipliées à la fois par le nombre croissant des habitants et par la hausse du niveau de vie. De même, sous peine de créer des villes mort-nées, l'analyse des faits techniques porteurs d'avenir s'impose.

TENDANCES LOURDES

Les "réflexions 1985" en ont relevé de multiples. Pour notre objet, elles ne sont intéressantes que lorsqu'elles peuvent avoir une incidence sur le phénomène de l'urbanisation. Dans l'impossibilité, regrettable, où nous sommes de connaître la nature réelle et surtout la force de ces incidences, on se bornera à une énumération.

. la société de consommation :

Le niveau de vie augmentera, à l'horizon 1985 de deux fois et demi, sauf catastrophe économique majeure ou guerre. En lui-même le fait est lourd de signification car il implique presque nécessairement une mutation dans le type de dépense. Les besoins vitaux de l'homme, se nourrir, se vêtir, se loger et se soigner, devant sauf exception être satisfaits, la dépense supplémentaire portera sans doute sur des domaines qui concernent directement l'urbanisation : automobile, résidence secondaire, dépenses de culture. Cette hausse de niveau de vie implique nécessairement aussi une évolution accélérée vers la demande d'espace, dont on est bien conscient qu'il constitue, au premier chef peut-être, le luxe de l'an 2000.

. la disparition des communautés primaires traditionnelles et la mobilité accrue :

La famille se réduit de plus en plus au noyau biologique : le couple et ses enfants mineurs non mariés. L'abaissement de l'âge du mariage va dans le même sens, ainsi que l'accroissement de la durée de la vie humaine. Sur l'urbanisation, ce phénomène a une influence de désintégration. La paroisse joue un rôle relatif décroissant, du fait notamment d'un individualisme accru. De même le quartier n'a-t-il plus la place qu'il avait autrefois. L'unité de production ne s'identifie presque plus jamais avec la cellule familiale ; l'artisanat se limite à des métiers très spécialisés. Tout ceci favorise une mobilité accrue des hommes, freinée actuellement par des phénomènes de rareté (logement) qui deviennent intolérables, mais qui sont condamnés à disparaître. Le sens général de l'évolution n'est pas douteux : il faut aujourd'hui en tenir compte pour demain ; l'homme de l'an 2000 voudra pouvoir choisir.

. l'intégration du travail et du loisir :

Bien qu'il faille être prudent en ce domaine, sous peine d'être taxé d'utopiste, on peut affirmer que la tendance générale va vers un allongement des loisirs qui, d'autre part, se distingueront moins nettement, dans le temps tout au moins, des périodes de travail. Le problème des loisirs quotidiens et des loisirs hebdomadaires se posera avec acuité. Or le loisir est souvent synonyme de mobilité, de déplacement. Cela implique que l'on analyse le phénomène des résidences secondaires et, peut-être, que l'on se penche avec plus d'attention sur la place du lieu de travail dans l'agglomération. De même doit-on poser le problème de la localisation des loisirs. Il n'est pas impensable de prévoir un rapprochement entre l'habitation et les lieux de loisir ; certains promoteurs l'ont déjà compris.

. la tendance à une civilisation de masse :

C'est la plus imposante des tendances lourdes. Sur le plan des consommations individuelles, l'idée n'apporte rien de nouveau ; mais sur le plan des consommations collectives, elle signifie que tout investissement devient, à très court terme, un investissement de masse. Le coût d'utilisation ne joue pas, dans le temps, un rôle de filtre qui puisse empêcher ce ripage : c'est ainsi que tout moyen de transport nouveau tend à devenir un moyen de masse (l'avion aux Etats-Unis). De même, en matière de logement, le logement de semi-luxe deviendra un logement de masse. C'est une réflexion de ce type qui conduit certains esprits à recommander que l'on ne construise plus aujourd'hui que des appartements correspondant à un niveau de vie supérieur au niveau de vie médian.

Telles sont les principales tendances dont l'image de la ville devra tenir compte parallèlement aux faits porteur d'avenir.

FAITS PORTEURS D'AVENIR

La citadinisation croissante est à la fois un moteur puissant et une conséquence logique du développement des techniques des services urbains. La complexité sans cesse accrue de la vie économique et la mobilité qu'elle entraîne, l'accroissement général et régulier du niveau de vie, le développement de la population urbaine, le nouvel équilibre entre la consommation privée et les dépenses collectives impliquent une augmentation considérable de la demande. Cette augmentation est aussi bien quantitative pour l'espace et le temps que qualitative pour le confort, la sûreté. Autrement dit l'homme veut consommer plus de biens meilleurs, il désire la quantité et la qualité. Les réponses des techniques à ces besoins nouveaux ou croissant très vite sont l'objet de ce chapitre. Mais de plus, toute solution technique si elle répond à certains besoins exprimés par une demande crée des possibilités nouvelles. Ainsi, pour les transports, les citoyens peuvent vouloir se déplacer plus souvent et dans de meilleures conditions : les réponses techniques à long terme sont nombreuses comme il sera exposé plus loin mais chacune d'entre elles implique des possibilités distinctes dépassant le cadre des besoins qui l'ont fait naître. C'est autour de ces idées, consommer plus et meilleur, réponse à la demande et génération de possibilités, que les techniques peuvent être étudiées. Les communications, que ce soit la transmission des informations, les transports de personnes ou de marchandises et les services urbains sont redevables d'une telle analyse.

Communiquer plus et mieux semble être l'une des obligations et l'un des désirs qui accompagne la croissance des économies développées. La ville elle-même est par excellence lieu de communication et lieu d'information ; ainsi

une part des économies externes qui caractérise les cités peut être analysée par la théorie de l'information. Le développement des moyens techniques destinés à satisfaire ces besoins est donc essentiel.

. Transmission des informations :

La transmission des informations est vouée à de nouveaux progrès du fait même des techniques de propagation ou de traitement. La mise au point du L.A.S.E.R. et de la transmission grâce aux satellites artificiels, les perfectionnements sans cesse apportés aux moyens classiques du traditionnel fil téléphonique aux faisceaux hertziens, accompagnent en effet la mise en service de calculateurs électroniques digitaux ou analogiques sans cesse améliorés. L'utilisation des procédés de base que sont ceux de la propagation et du traitement peut se faire de multiples manières en variant les dispositifs d'entrée et de sortie ; à la polyvalence des techniques des premiers peut s'opposer très souvent l'étroite spécificité de ces derniers.

La transmission de la parole que ce soit par le téléphone ou la radio ne semble pas devoir être totalement modifiée du moins au niveau de ce qu'en perçoit l'utilisateur. Par contre, la qualité du service, la maniabilité des instruments, la sûreté de la transmission semblent susceptibles de progrès encore importants. La transmission de l'image verra certainement apparaître de nouvelles techniques ; en plus de la télévision en couleurs, des systèmes tels la transmission couplée image-son entre particuliers sont parfaitement envisageables d'ici une vingtaine d'années en tant qu'équipements sinon courants du moins coutumiers. La transmission de l'écriture s'affranchira peut-être de certains intermédiaires qui existent dans les procédés actuels tel le télex ; l'orientation générale vers la simplicité apparente de ces moyens électroniques de transmission pourra se traduire en un appareil capable de transmettre directement la graphie sans nécessité de traduction au niveau des opérateurs.

Un domaine encore plus nouveau sera celui de la transmission de la commande. L'utilisation simultanée des possibilités de transmission et de traitement de l'information permettra de décentraliser de nombreuses fonctions tout en les rattachant à un centre chargé d'assurer la cohérence. Les solutions mises en oeuvre par les diverses compagnies aériennes pour la location des places s'apparentent déjà à un tel système. En plus de nombreuses applications similaires, il est possible d'envisager la commande de machines très dispersées sur un territoire à partir d'un seul centre ce qui nécessite un travail en temps réel : un tel processus conserve les avantages de l'automatisation actuelle mais permet de plus une souplesse et une adaptation nouvelle. Le traitement intégré des informations sera certainement étendu à des ensembles plus vastes tels les compagnies d'assurance, les organismes statistiques, les banques. Pour ces der-

nières, il est également possible d'envisager une transmission électronique de la monnaie : chaque personne disposerait d'une carte qu'elle introduirait dans une machine spéciale au moment de régler un achat et son compte serait automatiquement débité par le calculateur central.

Le développement de toutes les transmissions, transmissions de la parole, de l'image, de l'écriture, de la commande, des données, de la monnaie permettra de meilleures liaisons et ainsi tendra à réduire les déplacements physiques de personnes ou de matières. De telles possibilités seront déterminantes, que ce soit pour l'organisation de l'espace urbain ou pour la hiérarchie de l'armature urbaine. Elles apportent en effet la possibilité de disperser, de décentraliser les activités mais peut-être également de réaliser une nouvelle organisation du travail en permettant le travail chez soi pour certaines professions. Malgré ces développements de la transmission des informations, l'avenir sera marqué par une croissance des transports de voyageurs et de marchandises.

. transports des personnes :

L'analyse prospective des transports de personnes mérite une attention particulière du fait des retentissements que ceux-ci impliquent sur la structure des villes. Il est possible d'approcher un tel problème à partir d'une classification hiérarchique des moyens de transports mettant en évidence les possibilités de réponse des techniques actuelles. En effet, l'étude de la demande de transport selon divers critères tels la distance, le temps de parcours, la vitesse, la surface ou sol nécessaire peut indiquer l'adéquation des moyens de transports existant à la demande et les caractéristiques des moyens nouveaux à étudier. L'analyse de certains facteurs tels la vitesse en fonction de la distance parcourue selon les modes de transport permet alors de porter un jugement sur l'intérêt à long terme de ces moyens qu'ils soient anciens ou nouveaux. Cette double analyse définit les objectifs à atteindre par exemple : un moyen de transport capable d'écouler un débit de 4 000 passagers par heure sur une distance de 300 kilomètres en une heure environ ; mais de telles études ne préjugent pas de la solution technique qui correspond à ces caractéristiques. La recherche de cette solution peut alors être entreprise par l'analyse systématique c'est-à-dire selon les méthodes mises au point par les Etats-Unis pour leurs programmes d'armement ou de l'espace. L'ensemble de ces études est dominé par le fait que l'on désire atteindre une vitesse plus grande par unité transportée, au moindre prix et au moindre coût social (espace occupé, esthétique) en tenant compte de la flexibilité et de la coordination avec d'autres modes éventuels.

Face à une croissance des transports de l'ordre de 5 à 7 % par an (ce dernier chiffre correspond à un doublement en 10 ans), les modes de transports traditionnels ne paraissent guère convenir pour le futur même rapproché

s'ils ne sont complétés par des technologies nouvelles. Ainsi le chemin de fer avec ses ruptures de charge et ses lenteurs n'offre certainement pas une solution satisfaisante à long terme pour l'ensemble des services qu'il dessert aujourd'hui. De même le développement des autoroutes seules n'est pas une solution si l'on considère leurs aboutissements dans les villes : Los Angeles qui préfigure une certaine image de l'avenir voit déjà une part très importante de sa superficie consacrée à l'automobile. Seule, peut-être, la circulation aérienne est capable de taux de croissance suffisants puisque l'on peut les estimer à 15 % à moyen terme et à 7 % à long terme. Toutes ces observations montrent donc la nécessité de créer des modes de transport nouveaux dont l'image n'apparaît encore que d'une manière très floue mais dont on entrevoit les possibilités de réalisations en combinant des techniques déjà connues par ailleurs.

L'analyse exhaustive des faits porteurs d'avenir en matière de transport de personnes peut s'ordonner selon plusieurs directions selon que l'on distingue transports urbains et transports interurbains ou transports individuels et transports collectifs. Les frontières entre ces diverses catégories sont par ailleurs très mouvantes du fait de l'extension des zones urbaines et des combinaisons possibles entre les différentes techniques de transport.

Le transport individuel met en oeuvre un moyen et une infrastructure. Le moyen actuel, l'automobile, ne semble pas envisageable tel quel dans une étude prospective. En effet, l'automobile est très mal adaptée au cadre urbain ; fragile, provoquant des nuisances (bruit, pollution de l'air), encombrante, coûteuse, compliquée, elle n'apparaît pas sous sa forme actuelle comme le moyen le moins coûteux pour la collectivité pour assurer les dessertes urbaines de porte à porte. Afin de réduire les inconvénients énoncés et de garder les avantages de souplesse dans la desserte que permet le véhicule individuel, il est nécessaire d'envisager de nouvelles solutions techniques. De telles solutions peuvent être recherchées soit en améliorant le moyen actuel de propulsion soit en innovant. En particulier, les recherches en vue de promouvoir un véhicule à propulsion électrique semblent prometteuses. Un tel véhicule dont la source d'énergie pourrait être une batterie d'accumulateurs ou une pile à combustible permettrait la mise en oeuvre de solutions mieux adaptées. De telles solutions sont techniquement possibles, à moyen terme pour un véhicule fonctionnant sur accumulateurs se rechargeant essentiellement la nuit, à plus long terme pour un véhicule utilisant la pile à combustible. Ces moyens techniques de propulsion devraient permettre la mise au point de véhicules urbains dont les spécifications (vitesse, nombre de places, rayon de braquage, etc...) seraient déduites des conditions effectives de leur emploi. Ces véhicules, par leur souplesse d'emploi, leurs moindres nuisances, leur sécurité, leur coût relativement peu élevé pourraient apporter une solution aux déplacements individuels en ville.

Mais de tels véhicules adaptés au cadre urbain ne le seraient plus dès que le trajet dépasse une certaine distance. Le fait de concevoir ce

véhicule électrique comme complémentaire d'une automobile plus proche des modèles actuels nécessite néanmoins des infrastructures mieux adaptées. Il est possible d'envisager pour des véhicules quels qu'ils soient un système de transport groupé ; ce système combinerait les avantages des véhicules individuels c'est-à-dire et essentiellement le porte à porte sans rupture de charge et ceux des transports en commun c'est-à-dire la passivité du conducteur sur la longue distance. De tels systèmes sont actuellement étudiés aux Etats-Unis soit sous la forme de tapis roulants soit sous celle de voies ferrées spécialisées (système dit Roll-Way). Sans aller jusqu'au terme de telles évolutions, il sera sans doute nécessaire d'envisager pour certaines infrastructures et en particulier pour les autoroutes une gestion plus centralisée. Ainsi l'exploitation des autoroutes en particulier en zone urbaine pourrait être améliorée grâce à des informations transmises aux usagers. Parallèlement il est déjà possible de mettre en oeuvre une gestion centralisée des réseaux urbains en utilisant par exemple les feux de signalisation commandés par un ordinateur central opérant en temps réel. Une étape ultérieure consisterait en l'abandon par le conducteur de certaines prérogatives telles le droit de choisir sa vitesse. Enfin, le terme de cette évolution pourrait être l'autoroute électronique où l'ensemble des actes du conducteur ainsi que la propulsion du véhicule seraient pris en charge par des dispositifs centralisés.

Ces perspectives d'utilisation de l'infrastructure rapprochent les transports individuels des transports en commun. La recherche de transports terrestres à grande vitesse comporte en effet une approche selon les indications précédentes aussi bien qu'une étude de transports en commun nouveaux. De telles recherches, entreprises sur une grande échelle aux Etats-Unis dans le cadre de la Mégalopolis du Nord-Est ont déjà mis en évidence la possibilité technique de construire de tels modes de transports. En France, l'aérotrain s'apparente à ces solutions : combinant différentes techniques élémentaires en un tout homogène, sa mise au point a pu être effectuée très rapidement. Ces possibilités de techniques nouvelles pour les transports terrestres doivent être complétées par celles pour les transports aériens : en effet les avions à décollage court, les avions gros porteurs pourront, en complétant les systèmes terrestres, permettre la mise en place d'un réseau de transport rapide de voyageur plus avantageux pour la collectivité que le réseau actuel.

Des techniques nouvelles apparaîtront également pour les transports urbains qu'ils soient kilométriques ou hectométriques. Les modes de transports urbains adaptés aux migrations alternantes impliqueront une nouvelle conception de l'infrastructure différente de celle liée aux réseaux ferrés actuels. Les transports sur courte distance c'est-à-dire de l'ordre de quelques centaines de mètres pourraient être réalisés par des systèmes nouveaux mettant en pratique l'idée d'une plate-forme se déplaçant à vitesse uniforme et rejointe en certains points par des dispositifs permettant d'y accéder ou de la quitter. Enfin le développement de l'urbanisme vertical ne pourra se passer d'ascenseurs rapides, sûrs et confortables.

. transport des marchandises :

Les tendances en ce domaine sont marquées par un développement des modes de transport intègres et spécifiques. Les transports en "container" permettent ainsi la suppression d'un certain type de ruptures de charge : la caisse est portée, soulevée, tractée par les différents moyens de transport (rail - route - air - mer) qui réalisent une chaîne liant le producteur à l'utilisateur. Parallèlement semblent devoir se développer les réseaux propres de transport de marchandises : "pipe-line" pour divers produits, trains spécialisés, voies réservées aux camions gros porteurs. De même les moyens de transport composés peuvent présenter des avantages à long terme ; ainsi le système des remorques rail-route - repris aux Etats-Unis sous le nom de Piggy-Back - permet d'assurer à la fois le porte à porte et les avantages de coût, de sécurité du fer. Toutes ces tendances impliqueront donc une meilleure desserte, une plus grande sécurité pour ces transports. Mais de plus la séparation des transports de voyageurs et de marchandises permettra de supprimer les déséconomies externes que ces deux catégories de transport s'infligent mutuellement.

Transmissions meilleures, transports de voyageurs plus rapides et plus confortables, transports de marchandises mieux intégrés et plus spécialisés, telles sont les possibilités techniques qui sont offertes. Ces possibilités répondent bien sûr aux demandes déjà ressenties de vitesse, de confort, d'accroissement de la mobilité qui accompagnent la croissance économique. Mais de plus, elles permettront de nouvelles implantations des activités entre les villes et dans les villes ; la spécialisation des différentes cités, l'éclatement des métropoles en conurbation d'un style nouveau seront rendus plus faciles par ces innovations technologiques.

REALISME

L'image que l'on doit chercher à construire de la ville de l'an 2000 doit intégrer ces données prospectives, mais elle ne se déduit pas d'elles seules. De nombreuses contraintes doivent être prises en compte pour que le schéma ne soit pas vraisemblable seulement, mais aussi réaliste. Elles sont au nombre de quatre principales.

. le poids de l'existant :

Il y a d'abord le poids du passé et le retard à rattraper. Si le schéma de référence se veut global, il doit tenir compte de ce qui existe déjà, et surtout de ce qui manque là où il existe déjà quelque chose : l'urbanisation, malheureusement, ne part pas du néant. A côté des tendances récentes de

comportement il y a aussi les constantes de l'esprit humain, volonté de liberté, comportement parfois irrationnels, individualismes ou comportement collectifs illogiques (la voiture, la clôture, mais aussi le goût de la queue chez le boucher). Il existe aussi déjà des réseaux, des pôles, des relations qu'il serait absurde de vouloir bouleverser a priori. Mais il y a aussi d'immenses zones non structurées, dont il est difficilement concevable qu'on les laisse à elles-mêmes, sous peine de faire planer une légitime suspicion sur les projets d'avenir.

Avant tout - c'est le minimum que l'on doit exiger des efforts actuels - l'image de la ville doit être telle que toutes ses parties, y compris celles existant déjà, y soient libérées des gênes intolérables qu'elles subissent aujourd'hui.

. les contraintes géographiques et économiques :

Il y a aussi des contraintes économiques, de site et d'esthétique. La technique permettra presque tout : ce n'est pas une raison pour tout se permettre.

. la nécessité de comparer l'image avec les moyens disponibles pour la réaliser :

La valeur pour l'action de l'image de référence dépend de sa crédibilité. Le meilleur exemple en est donné par les ébauches d'immeubles de milliers d'habitants ou de 30 kilomètres de long qui sont peut-être rationnels et correspondent sans doute à certains faits porteurs d'avenir, mais qui ne sont pas croyables. D'où la nécessité de comparer, par itération, l'image que l'on se fait avec les moyens dont on dispose. Ce point, qui sera explicité plus bas, paraît essentiel. La réflexion prospective tend à considérer les moyens comme relativement secondaires. En la matière leur analyse paraît primordiale car ils touchent aux fondements même de la valeur de l'image de référence.

. le cheminement :

Enfin, il paraît indispensable que l'image de référence ne soit pas uniquement une photographie, mais aussi un film : en d'autres termes qu'elle ne soit pas seulement le modèle du stade final, mais qu'elle comporte aussi des représentations des étapes intermédiaires, dans un but de planification à court terme de coordination des actions publiques et privées et de vérification de la cohérence des hypothèses - c'est aussi un aspect important de la crédibilité de l'image finale.

LA PART DE VOLONTARISME DANS LE CHOIX DE L'IMAGE DE REFERENCE

Il y a une fatalité de l'urbanisation : il n'y a pas de fatalité de la forme d'urbanisation. Autrement dit, même si l'on intègre toutes les données imaginables, à supposer que ce soit possible, il est probable que l'équation en résultant ne donnera pas un résultat unique. Ceci tient au fait que tendances de comportement et faits porteurs d'avenir ne sont pas univoques. Pour prendre le cas des tendances de comportement, il est vraisemblable qu'elles recèlent autant de virtualités individualistes (ce qui conduit à un certain type de ville) que de virtualités collectives, (ce qui conduit à un autre type). De même on ne peut avec certitude affirmer que le développement de certains modes de transports, ou de certains types de logement aura une influence centrifuge ou centripète sur le comportement du citoyen.

La part de choix dans la définition d'un type de développement urbain reste donc importante. L'un des buts d'études ultérieures devrait être de cerner ces choix et de déterminer à la fois les conditions dans lesquelles ceux-ci doivent être pris, et les autorités compétentes pour les prendre.

D'ores et déjà on peut dire qu'ils impliquent une option fondamentale sur les valeurs sociales jugées privilégiées, à laquelle il faudra se tenir car ses conséquences sont si lourdes qu'il serait extrêmement difficile d'y revenir.

En termes généraux, l'alternative oppose un développement urbain "individualiste", où la notion d'agglomération prédomine à une croissance plus "collective", en quelque sorte polarisée, où l'idée de cité passe au premier plan. Mais dans l'un et dans l'autre cas le développement doit être structuré et "rythmé".

Il apparaît que, dans l'ensemble, les choix qui ont déjà été faits tant pour l'armature urbaine globale du pays que pour la région parisienne s'orientent vers la deuxième solution : pour la structure urbaine, un équilibre de pôles aux fonctions comparables, pour les grandes agglomérations une image structurée et polynucléaire. On insiste sur le facteur relation, caractéristique de la cité par rapport à l'agglomération et sur le caractère polynucléaire, le noyau existant déjà ne pouvant plus jouer son rôle par rapport à une immense agglomération sans imposer de gênes intolérables de circulation. Cette image n'est pas nécessairement valable pour toutes les agglomérations car, une fois de plus, il faut tenir compte de ce qui existe déjà. De plus, les styles de vie diffèrent selon les régions (Midi très structuré, Ouest beaucoup plus lâche).

Tenir ce choix lorsque c'est celui du développement polarisé, implique une action immédiate et vigoureuse car si on laisse les choses aller,

on se dirigera inévitablement vers ce que l'on ne pourra même plus appeler un développement dispersé mais cohérent, mais vers une simple agrégation inorganique.

Les difficultés sont grandes. Mais des images doivent être établies et mises en oeuvre. Pour l'élaboration de ces images, il serait vain aujourd'hui de compter sur l'éclosion de génies individuels - fussent-ils Mansart ou Le Corbusier -, ou de modèles mathématiques, même intégrant calcul aléatoire et stratégie.

L'aménagement moderne des quelque 55 millions d'hectares constituant notre pays ne peut être que le produit d'un effort d'imagination collective, auquel doivent être conviés à la fois techniciens et artistes, ingénieurs et poètes. Cette oeuvre nécessite en particulier une véritable organisation de la profession d'architecte, afin que les hommes de l'art, sans être gênés par des carcans administratifs, puissent apporter à la cité leur vision originale et essentielle. Car en définitive, l'équipe qu'il importe de constituer au plus tôt est bien celle de l'ingénieur et de l'architecte, afin de comprendre dans une même équation la fonction et la forme, l'économique et l'esthétique.

III - A P P R O C H E D ' U N E S T R A T E G I E

Le second stade de la réflexion prospective en matière d'urbanisation devrait conduire à la définition, concrète si possible, des actions à long terme à entreprendre dès aujourd'hui, pour réaliser progressivement l'image esquissée et choisie. Pour l'ensemble des raisons qui ont été énumérées dans ce rapport, ces actions doivent être entreprises au plus vite. De plus, très rapidement, il ne devrait plus y avoir d'action entreprise par les pouvoirs publics ou par l'initiative privée, qui ne s'inscrive dans l'image prospective définie. Mais il ne suffit pas de guider et d'encadrer, il faut précéder et promouvoir.

La puissance publique a un rôle déterminant à jouer en matière d'actions "structurantes". Toutes les grandes villes du monde sont caractérisées par leurs équipements publics, Paris et Moscou par leur métro, Los Angeles par son extraordinaire réseau routier, Brasilia par ses bâtiments administratifs. En effet les initiatives privées ne suffisent plus à donner un sens à la ville : les industries n'ont plus de localisations inéluctables ; par elle-même la construction de logements n'a pas de valeur polarisante, le logement individuel

étant plus un facteur de dispersion que de réunion. Cela tient pour beaucoup au fait que l'urbanisation a changé de rythme : autrefois c'est spontanément, au fil du temps et sur de longues durées que s'établissaient les relations intra-urbaines. Aujourd'hui on ne dispose plus du temps : il faut le remplacer par l'action ; Haussmann n'a pas fait autre chose.

Non pas que l'initiative privée ne joue plus aucun rôle : le rôle polarisant des centres commerciaux est évident. Il arrive même qu'elle joue un rôle notable par rapport aux exigences d'un urbanisme rationnel. Reste que la responsabilité principale incombe à la puissance publique.

Dès lors se pose le double problème suivant : quels équipements publics implanter, et en quelle quantité ? Où les implanter, et à quel rythme ?

NATURE ET VOLUME DES EQUIPEMENTS PUBLICS

. nature :

L'action des pouvoirs publics devrait s'engager en priorité sur les équipements les plus "structurants", c'est-à-dire ceux qui créent l'unité urbaine et le genre de vie urbain en apportant à l'urbanisation les orientations les plus décisives. Des études rétrospectives et comparatives seraient utiles pour apprécier quels peuvent être ces équipements.

A première vue les équipements publics directement liés au logement n'ont pas une valeur structurante considérable, en raison du manque de valeur structurante du logement lui-même. On peut dire en ce sens que, dans la plupart des cas, et sauf lorsque des seuils ont été atteints dont le franchissement revêt le caractère d'un engagement à long terme, l'action en matière d'eau et d'effluents doit pouvoir être une action d'accompagnement plus que d'incitation.

Trois grands types d'investissements publics doivent être spécialement considérés au point de vue de leur virtualité organisatrice : ce sont les investissements de transports et de communications, les investissements relatifs aux zones de travail, et les investissements culturels. Leur valeur structurante est indéniable, mais elle est complexe, car outre les interactions entre l'influence de ces types d'investissements, chacun d'entre eux recèle des virtualités opposées.

Transports et communications ont un rôle ambigu : en effet l'unité urbaine polarisée ne peut vivre de façon plus ou moins autonome que si

toutes ses parties sont extrêmement bien reliées entre elles. Mais d'un autre côté la route c'est aussi l'appel à regarder ailleurs, et les villes nouvelles anglaises doivent leur réussite - partielle - à la distance ou au temps qui les sépare des grands centres d'où elles ont essaimé.

Le grand centre de travail a aussi un rôle fondamental, car, quelles que soient les tendances vers une certaine intégration des temps de travail et des temps de loisirs, une grande partie de la vie humaine sera encore pour longtemps centrée sur l'activité professionnelle. Mais à l'inverse, les considérations relatives à la rentabilité obligatoirement rapide de l'activité économique, empêchent que l'on y voie le moyen le plus sûr d'articuler pour le long terme les structures urbaines.

Plus sûrs, paradoxalement, paraissent les "investissements de culture", non pas uniquement les théâtres ou les maisons de la culture, mais plus généralement les écoles, les lycées et les universités. Ce sont les cathédrales de l'an 2000. Elles recréeront les liens abandonnés entre les hommes par l'intermédiaire de leurs enfants.

D'ailleurs, il n'est pas question, sauf exception, de choisir entre ces investissements : le retard à rattraper et le pari à tenir impliquent que l'on agisse partout à la fois, aussi difficile que ce soit. Mais une réflexion prospective sur le type d'investissement public à favoriser, dans chaque cas d'espèce, peut aider à une meilleure coordination.

. volume :

Les difficultés augmentent lorsque, comme il est nécessaire, on passe à une réflexion sur le volume des équipements publics à entreprendre. C'est surtout ici que des études chiffrées et des modèles de développement seraient indispensables. Car si, pour le passé, on peut, semble-t-il, dégager des coefficients d'infrastructure, rien n'a été fait pour l'avenir. Or rien ne nous dit que l'avenir ne sera que l'extrapolation du passé, et même tout semble indiquer le contraire. On ne peut aucunement affirmer que lorsque l'on gagne deux fois plus d'argent on circule deux fois plus, et pourtant ce serait des coefficients de ce type dont on aurait besoin. Des études sur ces corrélations sont indispensables et urgentes.

Néanmoins deux réflexions de caractère général peuvent être faites :

1. l'investissement d'infrastructure est par nature discontinu. Une réflexion sur le volume de l'investissement public doit trouver une conciliation entre la

volonté que l'ouvrage exécuté ne soit pas saturé tout de suite et la nécessité d'en ajuster l'ampleur aux moyens disponibles ;

2. autant l'investissement public a une valeur structurante, autant il a peu de valeur "limitante". L'ouvrage public même saturé, continue d'attirer. L'industrie attire l'industrie, la route, même saturée, attire le logement. Il faut être conscient que l'on déclenche un phénomène cumulatif dont on ne connaît pas les limites, sinon celles que les nouvelles gênes qu'il engendre lui imposeront.

OU ET A QUEL RYTHME ?

Les risques d'erreurs dans la localisation des équipements publics sont assez grands en raison des incertitudes qui demeurent sur leur valeur structurante réelle, et ceci bien qu'ils puissent avoir été implantés conformément au schéma de structure. Pour limiter ces risques, il importe que le schéma même de la ville en tienne compte : la voie essentielle vers cette "assurance" est celle qui conduit à préférer, partout où cela est possible les structures axiales aux implantations ponctuelles. Il faut toutefois reconnaître que ce qui est possible en matière de communications et de moyens de transport ne l'est pas en matière d'installation de centres commerciaux ou d'administrations publiques.

De même des études approfondies devraient être menées sur le rythme optimum d'exécution des équipements. D'une manière générale, il faut se demander si le vieux dicton militaire "voir loin, frapper court", trouve application ici. Le principal problème est un problème de financement et de goulots d'étranglement, qui peuvent d'ailleurs être inflationnistes.

Si l'on arrivait à dégager un certain nombre de coefficients permettant de quantifier les actions à entreprendre pour réaliser les schémas, il resterait encore le problème des moyens. Il ne s'agit d'ailleurs pas tant à présent de les chiffrer, mais simplement de les définir.

Ces moyens sont de trois ordres : moyens financiers, sols disponibles, organes de décision.

PROBLEMES DE FINANCEMENT

Quel que soit le développement économique que connaîtra notre pays d'ici la fin du siècle, notre erreur serait grande d'imaginer la réalisation d'un âge d'or où l'homme n'aurait plus rien à se refuser. Les raretés se

modifieront mais subsisteront et il en naîtra de nouvelles. La préparation des budgets et des plans suppose la définition de contraintes financières et d'enveloppes sectorielles qui, compte tenu de l'augmentation de la demande, n'apparaîtront peut-être pas plus légères qu'aujourd'hui. De telles réflexions arrivent à poser en premier lieu le problème du financement.

Celui-ci résulte d'abord de la part du revenu de la Nation que celle-ci décide d'affecter à l'équipement urbain. Ainsi cet effort s'inscrit dans les programmes généraux de la planification et trouve ses limites dans le développement concomitant choisi pour les autres secteurs. Il faut d'ailleurs rappeler à cet égard que de tels programmes généraux n'ont pu être globalisés en valeur qu'à partir du Vème Plan, et qu'auparavant une telle définition de choix prioritaires compatibles avec les cohérences apparaissait moins clairement.

Mais l'obstacle qui surgit ainsi devant les tâches d'urbanisation au moment même où elles se voient reconnaître la priorité doit devenir un appui. Car l'objet principal d'une programmation globale en valeur est de faire ressortir les liens entre l'investissement et l'expansion de la consommation, de poser en termes d'intérêts du consommateur les problèmes d'investissement, en termes d'équipement collectif les perspectives de consommation. La recherche d'une élévation du niveau de vie débouche sur une modification du genre de vie. L'éthique rejoint l'économique pour donner une nouvelle dimension à la liberté de choix qu'exerce la planification, et, par delà, la Nation. Ainsi la place de l'équipement urbain dans les programmes généraux dépendra d'une part des progrès faits par la formulation scientifique des problèmes qu'il pose, et d'autre part de l'intérêt que portera à leur solution une opinion éclairée sur ses véritables intérêts.

Supposant définie une enveloppe financière du secteur équipement collectif compatible avec les possibilités de l'économie nationale, on doit choisir les équipements prioritaires, décider de leur tarification et trouver leur financement. Ces trois décisions ne sont évidemment pas indépendantes : le tarif conditionne l'utilisation de l'investissement, donc sa rentabilité ; il constitue d'autre part un mode de couverture des charges correspondantes. Devant l'ampleur des dépenses liées au développement urbain, une politique audacieuse de décentralisation de la décision d'investir et de la charge financière doit être définie. Vérité des prix des services publics, rapprochement de l'utilisateur et du contribuable : telles doivent être les grandes orientations de la politique de l'équipement urbain. Il conviendra de définir pour chaque type d'investissement le degré de péréquation de la charge financière qu'il comporte : national, régional, local. S'il n'en était pas ainsi, des choix cohérents risqueraient de devenir impossibles. Une telle réflexion met en cause l'éthique même de la société, et débouche sur une analyse de son organisation politique et administrative.

PROBLEMES FONCIERS

A la contrainte financière, vont s'ajouter des limitations physiques. Si l'on peut penser que le progrès technique permet une certaine forme de libération, on ne peut ignorer la création de raretés encore peu manifeste aujourd'hui, tel le problème de l'eau. Mais le facteur fondamental du développement urbain restera le sol. Or, si l'espace en soi ne doit sans doute jamais devenir une rareté dans notre pays, le problème de la création de terrains équipés, donc constructibles doit être au centre de toute politique cohérente visant à maîtriser le développement de nos villes. En effet, s'il est possible que dans le très long terme, l'évolution des données architecturales permette, par l'élévation des immeubles et l'utilisation du sous-sol, des gains d'espace considérables par surface de plancher, il ne semble pas que, dans les décisions à prendre dans les années à venir, et qui porteront effet en 1985, l'on puisse éluder la contrainte foncière.

L'espace disponible devient urbanisable à partir du moment où il est relié aux zones construites. Ainsi, dans la mesure où notre urbanisme doit reposer davantage sur les incitations que sur des règlements, l'orientation du développement urbain repose sur la création de terrains à bâtir, qui résulte elle-même de la mobilisation des sols et de leur équipement en infrastructures. Diverses études ont montré l'influence de l'accessibilité sur la valeur vénale des terrains : cette constatation doit être la base d'études quantitatives plus poussées, afin d'éclairer le choix fondamental entre la réalisation d'infrastructures d'accompagnement (qui améliorent les conditions de vie des habitants des zones déjà urbanisées) et d'anticipation (qui précèdent et tendent à orienter le développement de zones nouvelles). De même, au plan national, on peut envisager sous le même angle l'option d'aménagement du territoire favorisant la croissance des huit métropoles faisant équilibre à la région parisienne : dans quelle mesure la qualité de l'infrastructure de ces métropoles doit-elle être supérieure à celle de l'agglomération parisienne, afin d'accroître leur pouvoir d'attraction ?

L'objectif d'accroissement de l'offre de terrains à bâtir peut également être obtenu par une lutte contre la rétention des sols. Les expériences étrangères offrent une gamme variée de moyens de favoriser la mobilité des terrains urbains, publics et privés. Une fiscalité foncière assise sur la valeur vénale des sols, combinée parfois avec une reprise par la collectivité des plus-values foncières dues aux équipements qu'elle a réalisés, apparaît comme un moyen d'incitation au bon usage des terrains et comme une source de financement des infrastructures urbaines. D'autres pays, libéraux ou socialistes, pratiquent une politique audacieuse de réserves foncières, dont l'intérêt ne doit d'ailleurs pas cacher quelques dangers : la gestion de ces terrains doit être très souple pour ne pas accroître encore, par suite de lourdeurs administratives, la rétention, donc la pénurie de terrains. Ceci constitue a fortiori le risque d'une

appropriation collective des sols. Derrière ces réflexions se dessine une évolution très profonde de la notion de propriété foncière, dont la valeur apparaît de plus en plus contingente aux décisions administratives.

Parallèlement à la création de nouveaux espaces urbanisables, la nécessité d'une politique de rénovation des centres existants apparaît de plus en plus clairement. Il conviendrait de définir les conditions juridiques, fiscales, financières que suppose ce développement. Mais il est certain qu'en 1985 la mauvaise utilisation des centres anciens ne saurait être tolérée.

Parmi ces nombreuses armes auxquelles s'ajoutent les possibilités de subventions à tel type de logements ou à telle catégorie sociale (cette aide à la pierre et à la personne atteint, avec les subventions au logement social, un volume particulièrement important au sein du budget français), l'Etat et les collectivités publiques doivent faire un choix. Les exemples étrangers montrent que des solutions opposées peuvent être également efficaces. Une telle option, qui est à caractère fondamentalement politique, dans la mesure où elle implique des redistributions de patrimoines et de revenus, doit être dégagée pour qu'un financement adapté et une politique foncière efficace permettent de maîtriser la croissance de nos villes.

ASPECTS SOCIO-PSYCHOLOGIQUES ET ADMINISTRATIFS

. pourquoi les collectivités locales :

L'amplification du mouvement d'urbanisation entraîne également une mutation psychologique et sociale - dont elle est d'ailleurs pour partie la conséquence - et produit des effets corrosifs sur notre organisation administrative locale qui n'est plus adaptée ni aux tâches matérielles prioritaires des années à venir ni aux nouveaux rapports qui s'établissent entre l'homme et la cité. Une réflexion globale de l'urbanisation de la France doit tenir compte de ces aspects de la question : s'en abstenir c'est délibérément choisir le désordre et la souffrance comme accompagnement d'un processus qui s'accomplira en tout cas. Il est important que le citoyen du dernier tiers du XXème siècle ne soit pas seulement condamné à subir les effets de la "citadinisation" comme l'ouvrier du XIXème siècle a pu subir l'industrialisation, mais que, rendu conscient des implications du phénomène sur son mode de vie, il y participe pour, sinon l'appriivoiser, du moins s'y insérer.

Le lieu géométrique où se rejoignent participation et action était par excellence la collectivité locale, avec son assemblée élue et son exécutif, nommé ou élu. Cette organisation, qui sera centenaire en 1985 est

complètement bousculée par l'urbanisation. Que l'on envisage les anciennes collectivités, communes et départements, ou les nouvelles, groupements divers et régions, on s'aperçoit qu'elles sont incapables, dans la plupart des cas de fournir le cadre psychologique et technique d'un mouvement qui souvent se développe en dehors d'elles.

A toutes se pose en premier lieu le problème des fins de l'urbanisation : pour la plupart, nos collectivités locales ignorent tout de leur avenir, que ce soit leur place dans la hiérarchie urbaine qui se constitue, ou leur extension géographique.

Pas moins angoissant est le problème des moyens, qu'ils soient humains ou financiers. Des Services Techniques insuffisants travaillent sur des budgets étriqués. Lyon est deux fois moins riche que ses homologues allemandes.

Au niveau des communes le principal problème est celui de la dimension, soit qu'elles soient purement et simplement asphyxiées par manque d'espace soit qu'elles ne soient pas assez grandes pour éviter d'être victimes de la spécialisation des fonctions qui caractérise certains quartiers d'une grande agglomération qui s'est développée sans tenir compte des limites administratives ou d'être déséquilibrées par l'implantation d'un grand ensemble ou d'un moyen de transport nouveau.

Le département en tant que collectivité décentralisée n'est pas une circonscription d'urbanisation. Les attributions qui lui ont été conférées par la loi de 1871 ne le mettent pas, sauf exception, en contact avec le concret de l'équipement urbain. Si bien que l'urbanisation s'opère en dehors de lui, soit que la grande ville le dévore (Nice) soit qu'elle se développe sans tenir compte de ses limites (Lyon, Metz-Nancy).

Les regroupements de collectivités nés des textes de 1959 n'ont pas donné les résultats attendus. Districts urbains et Syndicats polyvalents ont des compétences trop disparates, souvent insuffisantes et ne disposent pas de moyens financiers propres qui leur permettraient d'être les animateurs de leur agglomération. Au surplus, à quoi sert de marier des misères ?

La région elle-même, circonscription essentielle pour l'aménagement urbain et les communications n'est encore qu'un échelon d'arbitrage et de coordination économique.

Ces insuffisances et ces distorsions s'expliquent par le fait que l'urbanisation est un phénomène d'une autre nature que les problèmes pour lesquels les structures administratives locales ont été conçues. Celles-ci sont essentiellement la réponse historique apportée à un problème politique ; celle-

là pose avant tout des questions techniques et financières. Celles-ci sont linéaires, chaque cellule étant indifférenciée et relativement indépendante de ses voisines ; l'urbanisation fait naître une structure dont les éléments sont hiérarchisés, différenciés et indépendants.

Malgré tout, que l'on se place au cours du processus d'urbanisation ou dans l'hypothèse d'une France dans laquelle les 4/5^è de la population vivront dans les villes, on ne peut se passer d'une structure locale. Certes, la constitution progressive d'une carte volontaire et harmonieuse de la France urbaine, avec tout ce qu'elle implique de priorités, d'arbitrages et de contraintes exclut que les décisions soient toutes prises par ceux qui en bénéficieront ; dans le même sens va la nécessaire économie des moyens et la rationalisation des décisions économiques. Mais, dans un domaine qui touche de si près la vie des hommes, une consultation approfondie doit précéder ces décisions et ces arbitrages, à quelque niveau qu'ils soient adoptés, et l'échelon local est par excellence le lieu d'une consultation qui n'est efficace que si elle est organisée.

De même l'interpénétration croissante des décisions de tous ordres et la tendance vers une économie concertée exigent une coordination qui doit s'effectuer au sommet mais aussi au niveau de l'opération, le plus près possible du terrain.

Enfin il y aura toujours besoin d'organismes de gestion : ces tâches, qui s'accroîtront à mesure de l'implantation accélérée des équipements, sont les mieux assumées par les bénéficiaires de ces équipements nouveaux.

Cet échelon local, il nous paraît nécessaire que dans toute la mesure du possible il soit responsable.

Il y a de cela des raisons anciennes mais toujours valables, qui tiennent à la volonté de respecter les libertés locales, et du maintien de l'école de démocratie qu'à certains égards jouent les collectivités locales, raisons qui peuvent se regrouper sous l'idée de participation. Mais il y a aussi une raison technique fondamentale, qui est une raison financière : on ne pourra rapprocher le contribuable de l'usager ou, comme on l'a dit, inciter le citoyen à "balayer devant sa porte" que si celui-ci est persuadé que la maison lui appartient et qu'il paye pour quelque chose qu'il a choisie lui-même ou par l'intermédiaire de ses représentants immédiats. Il y a enfin la leçon de l'histoire : dans une très large mesure c'est la loi de 1884 organisant l'autonomie des communes qui a permis le gigantesque effort d'équipement accompli entre 1880 et 1900.

On en revient donc aux deux idées-clefs de participation et décentralisation, celle-là étant la condition concrète de celle-ci.

Encore faut-il être lucide et avant d'imaginer quelles pourront être ou quelles devront être nos structures administratives locales à la fin du siècle, convient-il d'envisager les perspectives d'évolution de ces deux notions.

. la participation des citoyens aux affaires de la cité :

L'avenir du besoin de participation paraît ambivalent : s'il existe des facteurs tendant à l'accroissement du besoin de participation, il existe aussi des facteurs de sens contraire.

Il est possible qu'il y ait un progrès général du civisme, résultant d'une information et d'une éducation meilleures ; de même le développement des temps de loisir et de disponibilité peut permettre une participation sociale accrue. Une conscience plus nette du lien qui existe entre les équipements publics et le confort individuel ne peut que renforcer le besoin de participation. Les affaires publiques sont de moins en moins regardées comme matière d'idéologie et de plus en plus comme un problème de gestion concrète : un mouvement parallèle s'observe entre la "dépolitisation" et la montée des "forces vives".

De même l'accroissement constant du poids des impôts, taxes et péages liés au financement des équipements collectifs peut inciter le contribuable, qui s'identifiera de plus en plus avec l'usager à s'inquiéter du pourquoi et du comment de ces équipements.

Mais à l'inverse, et dans le même mouvement, on risque d'assister à des réactions de fuite des individus devant l'emprise croissante d'une civilisation de masse. Il y a aussi l'égoïsme du consommateur : dans une société de consommation, comme celle qui se développe sous nos yeux, l'individu et la famille obsédés par l'endettement, par la sollicitation commerciale, le mode et le désir de promotion matérielle, risquent de réagir aux problèmes de la cité plus par la revendication et l'envie que par la participation. La dispersion croissante entre plusieurs centres de participation éventuelle, lieux de travail et de loisir, résidence principale et secondaire, rend difficile la participation simultanée dans tous ces centres et fait naître la tentation du repli dans l'abstention généralisée. A certains égards les structures administratives sont trop vastes et trop abstraites ; à d'autres elles sont trop exiguës ; elles sont en tout cas inefficaces : cela n'encourage pas la participation.

En définitive, si la participation est considérée comme souhaitable, comme il nous semble qu'elle doit l'être, elle doit être encouragée, assistée. Elle ne se fera pas naturellement, ou risque de prendre spontanément la forme d'associations de défense ou de revendication ou d'organismes de pure

gestion au niveau le plus élémentaire, sorte de microparticipation à caractère coopératif qui n'est qu'une forme à peine raffinée d'égoïsme collectif et qui s'intégrerait malaisément dans un schéma raisonné de participation.

. la décentralisation :

L'analyse de l'évolution sur ce point suppose une réflexion préalable sur les traditions françaises et leur pesanteur.

L'Etat et l'esprit public lui-même sont profondément centralisateurs.

La décentralisation n'a jamais été, comme conception, qu'un correctif à la fatalité centralisatrice : la morphologie même du mot, décentralisation, est révélatrice. Comme oeuvre volontaire, elle n'a jamais été qu'un desserrement consenti par une autorité centrale débordée de responsabilités. Tous les régimes, quel que soit leur programme, ont été centralisateurs : les plus décentralisateurs (Monarchie de Juillet, IIème République) l'ont été à leurs débuts et ont tendu ensuite à revenir au courant traditionnel.

Au total la décentralisation apparaît soit comme un mouvement de générosité plus ou moins vite repris, soit comme une concession subalterne - il y a même un certain cynisme à décentraliser des tâches secondaires sur des collectivités inadaptées - soit comme la conséquence inévitable de réformes de structure dont l'objectif est autre que véritablement décentralisateur (réforme de la région parisienne et création de départements).

L'évolution de l'urbanisation peut modifier des constantes traditionnelles. Certes, un certain nombre de facteurs vient encore renforcer les tendances centralisatrices. Il en va ainsi de l'aspect de plus en plus national des grands équipements urbains ou interurbains qui conduit l'Etat à en prendre l'initiative ou le contrôle (les jeux olympiques à Grenoble, les schémas directeurs, les autoroutes). La complexité des actions à entreprendre et l'entrecroisement des intérêts en concurrence expliquerait une mainmise accrue de l'Etat par la coordination et l'arbitrage. Les difficultés de financement, les servitudes techniques de conception de réalisation et de gestion des équipements publics les fait échapper aux compétences et aux possibilités des collectivités traditionnelles. Il n'est pas jusqu'aux progrès de l'idée européenne qui ne risque de conduire l'Etat à vouloir compenser au détriment des collectivités locales ce qu'il perd au profit des institutions communautaires.

A l'inverse certains facteurs sont favorables à un accroissement de la décentralisation effective : nous les avons déjà examinés sous l'an-

gle du souhaitable. Concrètement il faut y ajouter que la situation de crise dans laquelle nous nous trouvons actuellement oblige à faire flèche de tous bois. Des tâches accrues vont être données aux collectivités locales. Elles doivent être en mesure de les exercer de façon autonome.

. conséquences de ces hypothèses prospectives
sur les institutions et structures administratives :

La décentralisation ne doit plus être considérée comme dans le passé, où elle était essentiellement un transfert d'attributions étatiques pré-existantes. Elle doit être à la fois la recherche d'un renforcement et d'une plus grande vitalité des attributions locales traditionnelles et plus encore la dévolution aux collectivités locales de tâches entièrement nouvelles, notamment en matière d'équipement culturel. De plus en plus, la décentralisation sera ce dont les collectivités se saisiront, non ce que l'Etat leur abandonnera.

La participation des citoyens doit prendre des formes multiples et très souples qui soient de nature à éveiller ou à satisfaire le fragile besoin de participation partout où il se manifeste, sans le décourager par le poids des appareils et des techniques de l'administration et sans le réflexe de méfiance ou d'intérêt douteux à l'égard de la politique au sens traditionnel.

Décentralisation et participation, soeurs jumelles d'un mieux-être qui tendrait à un plus-être ne se feront pas essentiellement, dans le domaine de l'urbanisation, par la voie des collectivités traditionnelles, mais leur fragilité en face du puissant mouvement d'urbanisation trace le cadre et les limites d'une politique possible.

Il est nécessaire d'envisager une redistribution des circonscriptions traditionnelles qui cadrent de moins en moins avec la réalité des problèmes.

Il est indispensable de créer des échelons nouveaux de responsabilité : que la région cadre essentiel du développement urbain et des communications devienne autre chose qu'un échelon de consultation, d'arbitrage et de coordination et que des pouvoirs de décision, voire de gestion lui soient conférés ; que, du fait de l'agglomération on passe à la reconnaissance juridique de l'agglomération, comme on commence à le faire avec le projet portant sur les quatre premières "communautés urbaines" (encore faudrait-il sans doute avoir le courage de les baptiser collectivités locales) ; que l'on esquisse des niveaux de décision et de représentation infracommunales, dans les grandes agglomérations. En somme, il faut placer un échelon de participation, sinon de décision, à tous les niveaux où se posent effectivement des problèmes relatifs à l'urbanisation.

Il ne faut pas négliger non plus les formes de décentralisation qualifiées de fonctionnelles : cette solution est très largement adoptée en Grande-Bretagne où "Boards" et "Authorities" se sont multipliées. Les établissements publics locaux du type chambres de commerce ou offices publics de H.L.M. assurent en théorie une forme de participation et de décentralisation "par services". Cette formule peut-elle être développée ; est-elle un moyen de rendre la participation plus attrayante et la décentralisation plus concrète ? Mais son développement ne conduirait-il pas à une dispersion de l'autorité ? Ne se prête-t-elle pas plus qu'une autre à la mainmise bureaucratique ? Autant de questions qu'il faut poser.

Enfin il faut envisager la distinction entre les échelons de conception et de réalisation des équipements et les échelons de gestion. Tout en reconnaissant que la priorité doit être donnée, à l'heure présente, aux réalisations, on doit éviter de tout leur sacrifier. La révolution urbaine n'aura sans doute qu'un temps et il est important de prévoir dès maintenant le régime de croisière.

Mais la fragilité de la décentralisation et du besoin de participation est telle qu'une grande prudence s'impose. De même la rigidité des structures administratives impose une action progressive, ce qui ne laisse pas d'être contradictoire avec le caractère brutal et massif des problèmes qui se posent. Nous pensons qu'il y a lieu de calquer le droit sur le fait, partout où c'est nécessaire, mais seulement au coup par coup. Il faut que les réformes administratives soient véritablement utiles, et d'une utilité immédiate pour valoir la peine d'être entreprises. Il ne faut modifier l'existant que dans la mesure où c'est indispensable. Faute de cette prudence on risque de ne créer que des cadres administratifs vides de toute participation réelle des citoyens. Les actions de réforme doivent d'autre part être cohérentes : à cet égard on ne peut manquer de relever que l'institution de la communauté urbaine de Lyon se superpose à un découpage départemental qui ne donne plus satisfaction : n'aurait-il pas été préférable de commencer par une redistribution départementale dans ce cas précis ?

Enfin, partout où elles sont utiles, même peu, il paraît nécessaire de conserver les structures existantes. C'est ainsi que le département, qui n'est pas "embrayé" sur l'urbanisation, pourrait devenir l'organisme fédérateur des communes rurales.

Toutefois, il paraît nécessaire de redire avec force que le sort des collectivités locales est en grande partie entre leurs mains. Leur existence même, et le succès, dans chaque ville et dans chaque région, de l'urbanisation dépend de l'aptitude de la population locale et de ses élus à regarder l'avenir en face et à utiliser de façon efficace les nouveaux instruments qui seront mis à leur disposition.

A N N E X EI N S T I T U T T E C H N I Q U E D E S V I L L E S

I - MISSION GENERALE

L'Institut technique des villes a pour objet :

1° D'organiser les études de développement permettant de maîtriser et de stimuler rationnellement la croissance urbaine, et notamment l'analyse des corrélations entre l'expansion des infrastructures, des équipements collectifs et de la construction.

2° De former des équipes polyvalentes capables d'étudier sous leurs divers aspects les problèmes de croissance urbaine et d'établir les programmes à long terme permettant leur solution en temps utile et de définir les méthodes de travail de ces équipes.

3° De coordonner l'action des organismes publics et privés capables de participer à ces études, de manière à éviter la dispersion des efforts et à assurer l'emploi optimum des moyens disponibles.

4° D'assister les organisations régionales ou locales dans l'établissement des schémas directeurs d'urbanisation et de transport et des divers programmes d'urbanisme ou d'équipement collectif.

II - THEMES D'ETUDE

A - Transports

1° Influence de la vitesse des transports sur la grandeur des agglomérations et les relations habitat-travail.

2° Rôle du transport dans la détermination de la forme des agglomérations :

- le transport linéaire,
- la répartition en étoile.

3° Les transports collectifs dans la vie quotidienne. Influence sur la conception et l'évolution des villes.

4° Dimensions des régions, des collectivités locales : recherche des facteurs déterminants.

5° Grandeur des marchés de main-d'oeuvre.

6° Classification des moyens de transport sous le rapport de :

- la capacité,
- la vitesse,
- la souplesse

et leur coordination.

B - Urbanisme

1° Influence de la durée du travail et de sa répartition dans la semaine, le mois, l'année, sur l'occupation du sol, les transports et les infrastructures.

2° Recherches sur la densité d'habitation. Son influence sur les coûts d'équipement et d'exploitation des infrastructures.

3° Etude de modèles d'agglomérations (schémas urbains). Avantages et inconvénients. Coûts et mesures.

4° Analyse économique du fonctionnement des villes : coût de l'urbanisation, optimum d'aménagement urbain, critères de programmation des équipements, théorie économique générale de la croissance spatiale, contraintes à l'aménagement.

5° Recherches sur la spécificité des villes.

6° Recensement des insatisfactions.

7° Etude d'un meilleur emploi des infrastructures par l'association des équipements pour l'habitat, le travail, les loisirs.

8° Partis d'aménagement urbain : typologie des partis urbanistiques, conception des éléments structurants, flexibilité des structures, harmonisation de l'expression architecturale avec le site naturel.

9° Rôle du centre : importance du centre par rapport à l'agglomération, évolution des centres anciens, constitution des centres nouveaux, desserte des centres, contraintes urbanistiques ,économiques, techniques...

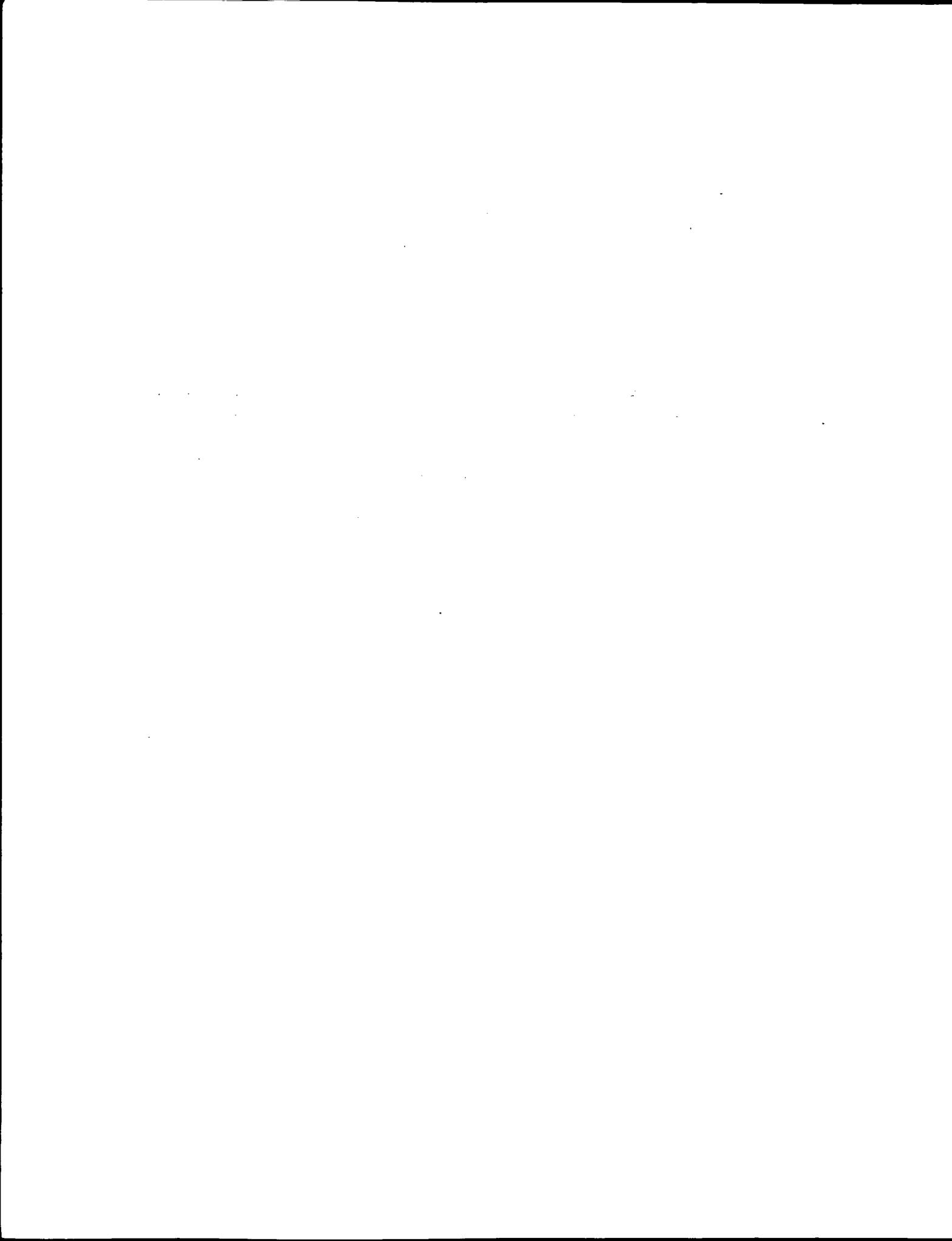
III - SCHEMA D'ORGANISATION

1° En première phase, création d'un comité d'organisation de 5 à 6 personnes, chargé de l'inventaire des moyens existants, de la définition des moyens nécessaires, de la proposition d'une formule administrative.

2° Mise en place d'un organisme provisoire destiné à préparer le régime proposé et à regrouper les organes existants.

3° Installation de l'Institut technique des villes :

- Structure générale et relations avec le Ministère de l'Équipement ;
- Services essentiels ;
- Utilisation des bureaux d'études et autres organes publics, semi-publics et privés ;
- Relations avec les collectivités locales ;
- Dotation initiale et mode de financement.





LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

16, rue Lord-Byron, Paris (8^e)

M 565