

Module :
GESTION DES VILLES

Partie 2

Enseignant :

Mr Serradj Mohamed Lyes

Partie 2 :

Source : J. Pelletier, Ch. Delfante, *Villes et urbanisme dans le monde*.

Armand Colin, 1997.

LES BASES TECHNIQUES ET MATERIELLES DE L'URBANISME

L'urbanisme, c'est mettre en place une ville qui fonctionne le mieux possible c'est-à-dire dans des conditions économiques optimales, dans le cadre esthétique le plus agréable et le plus acceptable par le plus grand nombre et dans la meilleure satisfaction possible des besoins sociaux. Cette définition montre par elle-même que les objectifs de l'urbanisme sont par essence contradictoires et que le compromis est la règle dans la réalité des faits. L'échec de tous les modèles théoriques, de toutes les utopies des cités idéales des philosophes du passé aux planificateurs contemporains le montre bien. Il dérive de la nature de l'arme lui-même dont les contradictions et la diversité des désirs individuels sont tels qu'il est impossible de les satisfaire.

L'urbanisme devient de plus en plus pragmatique devant les deux impossibilités majeures de la planification : satisfaire tout le monde. Suivre une évolution démographique, sociologique et économique à peu près imprévisible. Après une période pendant laquelle on a élaboré des schémas rigides à long terme, on est passé à des systèmes « glissants » permettant une adaptation permanente. Les seuls faits assurés sont ceux qui concernent les éléments matériels dont la ville a besoin pour fonctionner.

1. LES ADÉQUATIONS AU SITE : LA SITOLOGIE URBAINE

La première démarche de l'urbanisme consiste à connaître l'assise physique de la ville. Cette assise a souvent été à l'origine de la cité mais l'important dans cette démarche est ici de préciser dans le contexte contemporain ses conséquences sur son fonctionnement et son développement. Dans l'autre sens, il est aussi essentiel de déterminer l'influence de la ville sur son milieu. Cette double préoccupation n'apparaît que depuis peu d'années à la faveur des mouvements dits écologiques ; elle est de plus en plus présente dans les pays développés. Désormais les grands projets doivent être accompagnés d'études ou de consultations qui évaluent les impacts de toutes natures, sociaux mais aussi physiques.

Les éléments : analytiques du site physique, doivent déboucher sur des synthèses individualisant des sites locaux. On peut alors, en fonction des besoins propres de la ville et les aptitudes de ces sites, procéder à une première distribution des actions urbaines : pour schématiser les sites induisent des blocages et des possibilités d'utilisation.

A. Les grands éléments de blocage des sites physiques

Dans le monde actuel où les techniques matérielles sont pratiquement toutes puissantes il n'y a que très rarement de blocage absolu ; il existe seulement une telle augmentation de coût que celui-ci doit être pris en cause.

1° Les zones d'insécurité naturelle sont les premières à déterminer – En France elles portent depuis 10 ans le nom de zones exposées à des risques naturels. Les risques sont très divers : tremblements de terre, éboulements, avalanches, inondations, des conséquences inégales et de remèdes différents, mais ils impliquent tous des règles d'urbanisme. Les mouvements du sol imposent des prescriptions de construction antisismiques. Les autres dangers plus ponctuels nécessitent soit des travaux de génie civil (barrages, réservoirs régulateurs de crue, murs pare-avalanches, digues insubmersibles...) soit des interdictions de construire ou même d'occuper (campings, camps de caravanes), les zones exposées. Telle est la législation dans l'ensemble des pays développés sous des

formes et des appellations diverses. En France ces zones à risques sont dans les documents d'urbanisme incluses dans les zones dites N.D. ; des études plus détaillées sont en cours dans les communes a priori les plus exposées où les zones dites rouges seront interdites à toute occupation. Il faut bien reconnaître que ces règles évidentes ne sont pas d'application simple. Dans les pays développés elles sont récentes et beaucoup de quartiers anciens sont dans des zones à risques. Ensuite les impératifs économiques amènent souvent à négliger les dangers ; les catastrophes déterminées par des inondations, des éboulements, des tremblements de terre sont nombreuses même dans des zones où cela était prévisible : en Sicile à Agrigente il en a été ainsi pour un quartier neuf qui s'écroula en partie en 1950. De nombreuses zones instables comme la Côte d'Azur française ne sont soumises que depuis peu à des règles de construction antisismiques.

La détermination du degré de risque pose lui-même doublement problème. D'abord faut-il tenir compte du phénomène exceptionnel ? Ou accepter le risque y compris la perte de vies humaines en invoquant comme nos ancêtres la fatalité ? Dans nos civilisations avancées, de « responsabilisation », la réponse est non, mais demeure le second problème, celui de la détermination de l'exceptionnel qui ne se produit que rarement par définition et dont les témoignages dans le passé sont souvent peu vérifiables. Les controverses sur la probabilité de forts tremblements de terre, dans la vallée du Rhône sont caractéristiques à ce sujet. Le son sens, mais pas la rentabilité économique consiste à choisir les hypothèses. Pessimistes mais les populations elles-mêmes y sont peu préparées psychologiquement, elles ont une faculté d'oubli variable selon les dangers et l'urbaniste doit essayer de s'affranchir de ces phénomènes irrationnels.

Dans les pays du Tiers-Monde la croissance sans règle et sans contrôle étant la règle générale, les zones exposées à ces risques sont rarement interdites à la construction et surtout occupées par les quartiers • pauvres, des bidonvilles sont fréquemment sur les pentes ébouleuses, dans les fonds de ravin. En Colombie, en Inde ou au Brésil les catastrophes de ce type frappent surtout les pauvres. Dans certains cas limites on se trouve, vraiment désarmé devant la force des éléments naturels. Les zones très séismiques ne peuvent être abandonnées ; les bâtiments sont antisismiques ou très légers, on entraîne la population contre les risques comme au Japon où l'on doit se résoudre à un minimum de dégâts. De même des phénomènes atmosphériques paroxysmaux comme les typhons ou les tornades avec des vents de plus de 200 kilomètres à l'heure, des pluies de plusieurs mètres en quelques jours ne peuvent trouver de solutions adéquates. On peut difficilement prendre en compte des phénomènes comme la tornade qui a fait vingt-sept morts à Edmonton au Canada le 2 août 1987 car sa fréquence n'est pas calculable. Un cas limite est celui des volcans assoupis ou éteints à proximité des villes : Naples, Catane, Clermont-Ferrand même se développent, malgré les éruptions passées, dont certaines sont proches dans le temps...

2° Les interdits liés aux fonctions de la ville : --- Ces interdits, liés à la sécurité, s'appliquent à toutes les fonctions urbaines mais chacune de celles-ci à des impératifs, ou au moins des souhaits spécifiques, qui ne peuvent être satisfaits dans tous les éléments du site : urbain. Pour permettre une adéquation site- fonction la mieux réussie possible des études de détail sont donc nécessaires.

a). Les zones industrielles ont longtemps eu des sites spécifiques ce qui permettait de faire la liste des emplacements possibles avec une grande précision dans les schémas prévisionnels. La planitude des terrains évitant des terrassements coûteux et des ateliers de plain-pied était la première exigence. Elle a été suivie par l'existence d'une bonne portance pour éviter des fondations onéreuses, enfin par la vastitude permettant des extensions et l'installation d'activités plus ou moins complémentaires. La position de ces sites en bordure de voies de communication : voies d'eau, routes, chemins de fer, s'ajoutait à ces faits pour permettre un portrait-robot de la zone industrielle type, Ce schéma est toujours adéquat pour les activités « classiques », métallurgie, textile, chimie, matériaux

de construction, mais il s'éloigne de la réalité pour les industries nouvelles plus techniques, produisant plus de valeur ajoutée et moins utilisatrices de matériaux bruts de grand tonnage électronique, informatique, machines de précision, produits pharmaceutiques. Pour ces activités les éléments précédents peuvent jouer un rôle mais de plus en plus l'environnement paysager et technique, voire intellectuel devient essentiel. Ainsi apparaissent les zones industrielles dans la verdure proximité des aéroports internationaux et des Universités et centres de recherche. Dans les pays riches ce type de zone se développe rapidement, à La Gaude près de Nice (Sophia Antipolis) ou dans la Silicone Valley au sud de San Francisco après les environs de la route. 128 à Boston. Ce sont les « technopôles » qui sont les fers de lance de l'économie contemporaine et ne se développent plus dans les sites monotones des plateformes industrielles.

b) Les zones d'habitat et de services ont moins d'exigences « physiques » spécifiques Les faits les plus lourds de conséquence sont ceux de la pente et des phénomènes micro-climatiques. Les pentes sont favorables lorsqu'elles présentent des vues intéressantes sur des paysages naturels ou créés, proches ou lointains : le spectacle offert valorise le site. En sens contraire, il est fréquemment très visible des habitants comme des visiteurs de la cité il est une image de marque valorisante ou répulsive selon le traitement urbain choisi. Les éléments du micro-climat sont aussi à considérer exposition au soleil généralement recherchée, exposition aux vents dominants (particulièrement dans le choix de l'orientation des rues piétonnes).

c) Les zones naturelles, à l'intérieur ou à l'extérieur des villes, ont des exigences différentes selon la forme de leur état primitif. Dans un très grand nombre de cas il ne s'agit pas de végétation vraiment naturelle mais de plantations ou de parcs. Leur localisation dépend peu des aptitudes des sols car des espèces adaptées sont possibles même sur des terrains médiocres. Mais nombre de zones « naturelles » sont, en fait, agricoles par un certain abus de vocabulaire. Dans ce cas il apparaît clairement que si l'on ne veut pas recourir à des moyens économiques artificiels comme des primes à la production à des « paysans-jardiniers-salariés » par la collectivité, la rentabilité de ces cultures doit être maximale.

Les meilleurs sols devraient leur être réservés. La pédologie aussi paradoxale que cela puisse paraître a une influence sur les plans d'urbanisme.

2. LES GRANDS BESOINS PHYSIQUES DE LA VILLE

Pour fonctionner la ville a besoin d'un certain nombre d'infrastructures essentielles groupées dans les documents d'urbanisme français sous les initiales V.R.D. (voirie, réseaux divers). Ces éléments, en surface ou souterrains, sont parfois plus permanents que les constructions elles-mêmes : les égouts par exemple. Dans les villes allemandes détruites pendant la dernière guerre on a peu modifié la trame viaire parce qu'elle est en profondeur celle des canalisations de tous calibres. Il est logique de commencer par ces dernières.

A. L'eau domestique

Nous laissons de côté l'eau industrielle, plus facile en principe à trouver car elle n'a pas besoin des qualités de celles à fournir aux habitants. Notons tout de même que son abondance ou ses caractéristiques ont été à l'origine de villes textiles (Amiens) ou métallurgiques (Saint-Étienne). L'eau domestique est celle qui sert aux usages du même nom : boisson, lavages corporels et les vestimentaires. La nécessité de sa présence et de sa régularité d'approvisionnement de sa qualité, sont très anciennes ; les aqueducs remontent à l'Antiquité la plus haute. Mais les problèmes actuels sont autrement en difficiles et tiennent une place très importante dans l'urbanisme contemporain. La cause principale réside dans la croissance constante des besoins qui augmentent plus vite que la population

en raison des progrès de l'hygiène, du machinisme ménager, du gaspillage... Actuellement dans les pays développés les normes, courantes sont de 0,6 m³ (600 litres) par jour et par personnes.

Les sources d'approvisionnement se sont diversifiées. Les sources ne jouent plus grand rôle car leur débit est trop faible et les risques de leur pollution trop grands. Aujourd'hui, l'eau potable vient des nappes phréatiques des plaines, alluviales, des réservoirs sur les rivières en amont des villes, parfois fort loin ; plusieurs centaines de kilomètres pour New York tandis que Los Angeles reçoit les eaux du Colorado à plus de 800 kilomètres, des lacs naturels (Annecy en est le seul : exemple européen), des fleuves et rivières passant dans la ville. Il n'y a pas d'exclusive entre ces moyens d'alimentation : Paris reçoit les eaux des aqueducs anciens de la Vanne et de l'Ourcq, des réservoirs de la Seine amont, des nappes phréatiques de la Seine aval et de la Seine elle-même. Un cas extrême est celui des agglomérations des pays désertiques sans ressources suffisantes ; les villes des États pétroliers du Golfe Persique résolvent le problème par des usines de dessalement de l'eau de mer mais le bas prix du gaz naturel utilisé pour cela rend seul la chose économiquement possible. La qualité de ces eaux doit répondre à leur quantité sous peine d'épidémies bien connues dans le passé (Typhoïde). Son maintien passe par deux moyens. Le premier est celui de la lutte contre la pollution. Seules les eaux des nappes phréatiques filtrées par les sables et les cailloux qu'elles ont traversé sont naturellement pures ; les eaux des réservoirs, des lacs des fleuves le sont rarement à l'état naturel. On protège les nappes par des périmètres autour des puits interdisant l'usage des engrais organiques et chimiques, les constructions sans égout ; avec nettement moins de succès, on essaye de diminuer la pollution actuelle des eaux courantes et des lacs mais c'est une affaire de longue haleine qui n'est pas spécifiquement un problème urbain.

Dans la quasi-totalité des cas les eaux doivent être traitées avant d'être distribuées, il existe partout des usines dans lesquelles on décante les matières en suspension, on additionne l'eau de produits chimiques destinés à éliminer les germes pathogènes : chlore ou ozone.

La distribution se fait ensuite par le principe de la gravité à partir de réservoirs perchés : les châteaux d'eau, alimentés par des pompes, les conduites diminuent de diamètres de plusieurs mètres à moins de 10 cm jusqu'aux immeubles. Ceux de grande hauteur ont des systèmes internes de surpression pour leur alimentation. L'établissement, l'entretien de ce réseau coûtent cher surtout dans les villes anciennes. A New York, on estime que les fuites font actuellement perdre au moins 1/3 de l'eau en route ! Les collectivités locales ne peuvent s'en désintéresser. Les systèmes varient du service municipal à la société privée, par la régie, mais il y a toujours une surveillance technique et des contrôles de qualité par la puissance publique. Partout dans les pays non socialistes, le coût de l'établissement du réseau est maintenant supporté par les éventuels constructeurs à partir des conduites principales.

Beaucoup de villes, malgré ces investissements manquant d'eau en période sèche dans les pays de faible pluviométrie. On rationne l'eau en la coupant dans la journée dans la plupart des pays méditerranéens. Au niveau de la distribution individuelle des inégalités caractéristiques demeurent entre les pays et les quartiers. Au début du siècle la mention eau courante à tous les étages signalait en Occident les immeubles bourgeois. Aujourd'hui les quartiers pauvres de certaines villes occidentales, la majorité des espaces des villes du Tiers-Monde n'ont que des points d'eau : fontaines publiques, bornes fontaines (les fontaines "Wallace" offertes par un philanthrope anglais aux Parisiens au XIX^e siècle un bon exemple d'une situation aujourd'hui dépassée à Paris, mais toujours d'actualité ailleurs). La distribution individuelle de l'eau demeure un bon critère de différenciation entre les niveaux de civilisation urbaine.

B. L'assainissement

Avec les aqueducs, les égouts sont les plus anciens équipements urbains d'infrastructures : il en existe dans les ruines assyriennes. A Rome la cloaca maxima sous le Forum fonctionne maintenant depuis plus de 2000 ans. Ils sont la solution adéquate au problème de l'évacuation des eaux.

Celles-ci sont d'origine différente. En premier lieu on trouve les eaux pluviales issues des précipitations. Elles sont d'origine naturelle mais modifiées par la ville ; celle-ci cachant le sol par les constructions et les voies de communication imperméabilise son territoire, les écoulements sont donc plus importants et plus rapides que dans les espaces naturels ce qui explique les fréquentes inondations lors des orages. Les eaux peuvent s'évacuer librement mais dans la généralité des cas on les envoie dans les égouts. Deux systèmes se présentent alors : on peut les mélanger avec les autres eaux d'origine domestique ou industrielle, c'est le cas des réseaux dit unitaires, ou les en séparer dans des réseaux dits séparatifs. Cette seconde solution est la meilleure et se trouve aujourd'hui la seule employée dans les installations modernes.

L'évacuation des eaux d'orage pose un problème particulier. Les égouts sont en effet, dimensionnables en fonction des débits prévisibles. Ceux-ci sont calculés en multipliant la surface des bassins versants par le nombre de millimètres d'eau par unité de temps et en corrigeant ces chiffres par un coefficient de perméabilité. Le dimensionnement s'il est effectué pour le maximum possible atteint lors des averses de forte intensité amène des coûts de construction très importants. La technique retenue aujourd'hui est de stocker le volume d'eau excédentaire dans des réservoirs de rétention dont le volume correspond à la quantité d'eau émise par l'orage le plus fort connu ; l'eau, une fois la crise passée, est envoyée à dose normale dans le réseau. Ce procédé n'est utilisable que dans les urbanisations nouvelles en dehors de la zone dense de la ville ; il a le désavantage de créer des paysages difficiles d'agrémenter, les réservoirs vides étant peu esthétiques.

Les eaux déversées pour les usages humains sont aussi de plusieurs origines. Les eaux industrielles ont posé longtemps de graves problèmes de pollution particulièrement celles issues des traitements textiles qui coloraient des rivières surmontées d'écume blanche ou grise ou irisées, des usines métallurgiques ou chimiques dont les effluents contenaient des produits nocifs. Jusque dans les années 1950 ces eaux ont pollué les rivières et les lacs parfois jusqu'à l'eutrophisation complète (la Tamise à Londres, la Delaware à Philadelphie, le canal. Lachine à Montréal dont les boues de fond sont si polluées que même les pédalos y sont interdits pour éviter qu'elles remontent à la surface !). Depuis, un énorme effort a été accompli dans les pays développés, les entreprises sont obligées de traiter leurs eaux par tous les moyens avant leur rejet dans les égouts et elles sont aidées par les organismes publics. En France, l'Agence de l'eau (il y en a cinq, autant que de bassins hydrographiques principaux d'où leur nom) taxe au nombre de m³ utilisé et d'un taux de pollution variable selon la nature et la dimension de l'activité chaque établissement industriel et en contrepartie subventionne avec les sommes recueillies les équipements dépolluants. Le même système est utilisé un peu partout dans le monde.

Les eaux d'origine domestique sont les eaux ménagères et les eaux vannes provenant des toilettes. Elles représentent environ 300 litres par jour et par habitant dans les pays développés. Les premières peuvent être évacuées sans trop de dommages directement dans les égouts. Les autres pour des raisons évidentes d'hygiène ne le peuvent pas. La solution des puits perdus, les eaux s'infiltrant dans le sol est condamnable car elle pollue les nappes phréatiques. Elle est interdite en principe, mais elle existe encore, même dans les pays d'économie, moderne et teste la règle dans les pays pauvres, sans infrastructure des zones du Tiers-Monde. Le rejet direct dans les cours d'eau est une pratique elle aussi condamnable mais, elle demeure générale dans les mêmes pays sous-développés et

ailleurs... En France, Grenoble ou Marseille n'avaient pas en 1985 de stations d'épuration et envoyaient directement leurs eaux usées dans la mer et l'Isère. Un assainissement préalable au rejet est considéré aujourd'hui comme indispensable ; in peut se faire de manière individuelle par des fosses septiques, des plateaux absorbants et surtout de manière collective par des stations d'épuration opérant par des procédés mécaniques et biologiques. Leur construction et leur entretien sont coûteux de telle sorte que les pays entièrement équipés sont encore rares : pays scandinaves, Suisse, Grande-Bretagne, Allemagne, Canada. Mais le mouvement est irrésistible et lié aux politiques générales de conservation des eaux. Des résultats spectaculaires ont déjà été obtenus ; retour des poissons dans la Delaware et même des saumons dans la Tamise.

Tous ce système fonctionne par un réseau de canalisations souterraines : les égouts dont le diamètre va de quelques centimètres à la dizaine de mètres dans les grands collecteurs. Ils individualisent une véritable voirie souterraine dont la construction et l'entretien sont à la charge des Municipalités. Comme pour l'eau, la tendance est aujourd'hui de demander aux constructeurs de couvrir la dépense des collecteurs secondaires sur lesquels ils branchent les constructions nouvelles.

Les problèmes d'assainissement sont toujours au premier plan des aménagements urbains car ils coûtent beaucoup plus cher que les autres. Cela explique les énormes difficultés dans ce domaine des pays pauvres avec les conséquences d'insalubrité que cela implique

C. Les ordures ménagères

Elles posent des problèmes du même ordre : leur volume croît avec le niveau de civilisation qui engendre un gaspillage de plus en plus grand et l'utilisation d'emballages dont volume croît de manière exponentielle. Les déchets deviennent de nature de plus en plus complexe. A ceux de la nourriture s'ajoutent ceux issus des contenants : Cartons, bouteilles et plastiques, appareils usagés ou passés de mode. Le volume de ces rebuts souvent encore utilisables devient un véritable problème d'autant plus redoutable que certains de ces produits ne sont pas naturellement dégradables. Devant cette situation les sociétés organisées ont réagi ; malgré le problème de leur poids, on a cherché à perpétuer l'usage de bouteilles de verre pour les liquides en organisant des collectés mais l'ascension du plastique étant irrésistible on se tourne vers l'obligation de n'utiliser que des plastiques biodégradables.

Ces déchets posent à leur tour des problèmes divers. Le ramassage est le premier. Il s'effectue de manière régulière qui vont des animaux pourvus de paniers, aux camions ultramodernes récupérant les ordures dans des poubelles étanches mais la norme reste, celle des sacs plastiques ou les récipients déposés devant les portes même dans les très grandes villes du monde occidental : les grèves des éboueurs amènent à une claire conscience du problème lorsque des milliers de tonnes d'ordures s'accumulent sur les trottoirs. Pour les objets plus encombrants comme les appareils usagés ou les déchets végétaux issus des jardins pavillonnaires la question est encore fort mal réglée par la mise à la disposition du public de bennes situées à des emplacements fixes et évacuées périodiquement mais les dépôts sauvages sont un fléau des banlieues des grandes villes.

On s'oriente de plus en plus vers un triage des déchets par la mise en place de poubelles collectives spécialisées dans un type de matériau (verres, plastique...).

L'élimination de tous ces déchets peut se faire par stockage ou transformation et récupération. Le stockage est en principe différentiel. Les ordures ménagères peuvent s'accumuler dans des décharges situées en principe à l'écart mais pas trop loin des agglomérations dans d'anciennes carrières ou dans des fonds de vallée. Leur paysage couronné de fumée «agrémentée» encore beaucoup d'environs de villes petites et moyennes dans le monde. C'est depuis 1982 seulement qu'en France des règles strictes obligent à recouvrir périodiquement les déchets par des matériaux stériles. Dans les

pays du Tiers-Monde beaucoup de décharges publiques sont entourées d'habitat et les pauvres, récupèrent une partie des déchets. On abandonne cependant de plus en plus ce procédé archaïque au profit d'usines d'incinération qui, après récupération des objets métalliques, brûlent les ordures. Les procédés actuels permettent une production d'énergie vapeur ou électricité, qui diminue les coûts de fonctionnement du système et la récupération des cendres elles-mêmes fournit des engrais. Ils permettent également de contrôler, avec l'aide des ordinateurs, le rejet dans l'atmosphère des villes des gaz de combustion et des fumées rendues de plus en plus « propres par des systèmes d'épuration sophistiqués. Les fibres végétales issues des jardins urbains peuvent être transformées en compost.

Les débris métalliques au premier rang desquels se placent les épaves- automobiles posent ; un problème particulier ; ils constituent des dépôts d'envergure dans les banlieues, chez les casseurs, récupérateurs de pièces ou de ferraille.

Les débris inertes non métalliques, issus de transformations ou de démolitions constituent des volumes considérables ; autrefois les villes ne les évacuent pas, de telle sorte que des plus anciennes se sont exhaussées sur elles-mêmes de plusieurs mètres depuis l'époque antique ou le Moyen Age : Rome de plus de 4 mètres dans le centre. Aujourd'hui ces débris et les déblais des constructions en sous-sol doivent être évacués, à grand frais le plus souvent dans des fonds de vallée, d'anciennes carrières, ou permettent fréquemment la mise en place de plates-formes nouvelles (le sud de Battery Park à New York pris sur l'Hudson à partir des déblais des fondations des deux tours de 400 mètres du World Trade Center).

D. La fourniture en énergie

L'énergie est nécessaire à la ville qui en est une grosse consommatrice pour ses industries mais aussi pour ses habitants eux-mêmes qui en ont besoin pour leur chauffage ou le refroidissement (le conditionnement d'air rassemblant les deux), de moyens de cuisson, de fonctionnement d'appareils ménagers et pour les moyens de transport. Une grande ville d'un million d'habitants consomme en équivalent KWh par habitant et par an sans tenir compte de la circulation automobile individuelle.

Cette énergie a d'abord été fournie par le bois puis le charbon ; est apparu ensuite le gaz de ville issu du charbon dont les stockages ou gazomètres sont encore visibles dans les cités du monde occidental. Enfin, l'électricité puis les produits pétroliers ont pris le relais. L'électricité est partout et, sauf dans les rares pays où l'énergie hydraulique est dominante (Québec) les villes sont accompagnées de centrales thermiques parfois très proches du centre même dans les très grandes cités (Moscou et New York) mais le plus souvent en banlieue (Paris, Londres) et toujours au bord des cours d'eau. Dans le Tiers-Monde il en est de même dans des proportions plus modestes l'électricité étant devenue une denrée urbaine de première nécessité. La distribution du courant pose surtout des problèmes d'esthétique urbaine ; les fils aériens et leurs supports constituent des gênes visuelles particulièrement importantes dans les villes américaines. La distribution souterraine est dix fois plus onéreuse et de gestion plus complexe, mais c'est la meilleure solution urbaine.

Les produits pétroliers ne posent pas de problèmes particuliers : en milieu urbain sinon ceux de la sécurité qui font interdire un peu partout les stations-services incorporées à des immeubles et éloignent de plus en plus les dépôts de stockage des zones urbaines.

E. Les approvisionnements en nourriture

Pendant longtemps cet approvisionnement fut assuré par la périphérie immédiate qui fournissait quotidiennement les marchés et les boutiques. Même dans les pays du Tiers-Monde il n'en est plus de même, beaucoup de produits viennent de l'extérieur, et de plus en plus loin, car les denrées périssables peuvent être transportées rapidement dans des conditions de réfrigération acceptables,

les bassins laitiers qui furent étudiés par beaucoup de recherches urbaines n'ont plus guère de sens avec la mise en marché du lait de longue conservation. Subsistent pourtant des agricultures maraichères péri-urbaines intensives, souvent sous forme de serres, qui bénéficient de la rente de situation de proximité et du prestige psychologique des produits frais et parfois biologiques.

L'approvisionnement de l'extérieur pose deux problèmes urbains fondamentaux. D'abord celui de son organisation réglé par les marchés spécialisés dans la viande et les autres produits. Les abattoirs du passé sont remplacés par des complexes modernes en périphérie ; on y abat les animaux et on y conditionne la viande, on congèle, on traite les sous-produits. Les marchés-gares, ferroviaires ou routiers ou les deux ont remplacé les Halles Centrales et se situent en rive. Rungis, marché d'intérêt national est un bon exemple français de substitution à partir des Halles de Paris dont seul le nom du quartier rappelle l'existence au cœur de la capitale. Mais il y en a partout dans les grandes agglomérations. Ensuite celui de la localisation et de la forme de la distribution de détail qui est un des éléments fondamentaux de l'animation de la ville. L'urbanisme contemporain s'oriente vers le maintien, la coexistence de trois formes urbaines de la distribution (dans laquelle les produits alimentaires ne sont évidemment pas seuls en cause). Le petit commerce traditionnel -dit de proximité- dispersé dans les quartiers denses et qui comprend aussi bien des commerces indépendants que des succursales de chaînes de distribution, de la petite boutique à la supérette, les centres commerciaux de grande envergure comportant un ou plusieurs hypermarchés situés à la périphérie, près des voies de communication (échangeurs) et les marchés couverts ou non. Après une période pendant laquelle les grandes surfaces de vente ont part de voir prédominer, une nette évolution récente ramène une partie des clients vers les autres formes de distribution. Les marchés se confortent ou même réapparaissent Haymarket Square à Boston, marchés couverts construits par la municipalité à Montréal ; le consommateur conserve ou retrouve le plaisir de l'achat-flânerie que les urbanistes considèrent comme très favorables à la vie urbaine et favorisent dans les opérations de restructuration (hypermarchés et galeries marchandes au centre de la rénovation à Saint-Denis en banlieue parisienne) et de constructions nouvelles.

F. Les cimetières

C'est un vieux problème d'urbanisme ; sauf dans certaines civilisations où la crémation puis la dispersion des cendres rend le problème inexistant (Inde) l'enterrement des corps ou l'entreposage des urnes pose de difficiles questions. La crémation onéreuse et parfois interdite par des croyances religieuses ou philosophiques réduit le volume, des installations nécessaires (colombarium). En revanche les sépultures posent des problèmes de localisation. Avant le XIX^e siècle la méconnaissance des phénomènes biologiques amenait une promiscuité des morts et des vivants. Les cimetières se trouvaient dans la ville, près des églises ou des temples dans des enclos dont certains ont été conservés à titre de souvenir historique mais sont désaffectés (villes américaines de la côte Est : Boston ou Charleston). Il demeure encore beaucoup de cimetières intramuros et certains sont célèbres (Le Père-Lachaise Paris). Mais un grand nombre sont des gênes considérables par les dangers qu'ils peuvent induire pour l'hygiène et surtout par la stérilisation d'espaces urbains qui seraient mieux utilisés à d'autres fins · Brest et Saint-Étienne.

: Dans l'urbanisme contemporain les cimetières posent deux questions essentielles. D'abord celui de la place ; dans les villes gênées par le relief et où les terrains sont chers, les cimetières sont littéralement construits, les cercueils ou les urnes sont disposés dans des logettes situées dans des murs verticaux) ; les plus anciens de ce type sont ceux des villes méditerranéennes italiennes comme au célèbre « Monumentale » de Gènes mais on en trouve maintenant un peu partout, à Rio de Janeiro par exemple. Ensuite lorsque la place n'est pas mesurée, il faut trouver les emplacements Les meilleurs sur le plan techniques ; deux impératifs parfois contradictoires se conjuguent ou

s'opposent : celui de l'hygiène d'abord, pas de pollution pour les nappes d'eau souterraines et celui de l'oxydation rapide des corps qui demande un terrain facilement perméable à l'air. Les choix sont effectués par les organismes techniques et des géologues spécialisés. Ces emplacements sont de plus en plus périphériques, la familiarité des morts et des vivants a disparu.

Enfin la physionomie des cimetières varie beaucoup. Elle change selon la religion : les aspects monumentaux jusqu'à l'ostentation des cimetières catholiques contrastent avec la simplicité des cimetières protestants et surtout musulmans où seulement quelques pierres matérialisent l'emplacement des corps. La tendance actuelle des pays occidentaux est dans la mise en place de cimetières-parcs comportant des plantations importantes, type, connu depuis longtemps en Allemagne (Munich) et dans les pays anglo-saxons. Par ce biais les cimetières se replacent dans le contexte de la vie urbaine.

G. Les espaces verts

Ils sont un besoin essentiellement physique, nécessaires à la ville en tant que purificateurs de l'atmosphère, les plantes produisant de l'oxygène pendant la journée, mais aussi sur le plan de l'aération du tissu urbain dans lequel ils introduisent des coupures et surtout aujourd'hui en tant que paysages agréables pour le goût de la majorité des habitants et en tant que lieux de promenade.

Ces espaces verts sont de nature différente bien qu'on les confonde trop souvent dans les statistiques.

Les espaces verts publics aménagés sont les bois, les parcs, les squares, les places plantées... Propriétés des municipalités, plus rarement des départements, provinces ou États, ils sont de taille très inégale du jardinet à la forêt de plusieurs centaines d'hectares bois de Boulogne, forêt de Francfort. Leur Aspect varie en fonction de cette taille : strictes ordonnances d'allées rectilignes des jardins à la française (Tuileries) à la fantaisie ordonnée en buttes, lacs, cascades bosquets, allées sinueuses des parcs à l'Anglaise (Buttes-Chaumont, Hyde Park, Central Park de New York). Les essences sont souvent rares, exotiques dans un but pédagogique et ornemental, les parcs depuis le XVI^e siècle ont servi à la diffusion de nombreuses espèces entre les continents. Leur importance dans la surface urbaine varie beaucoup, des capitales sont minérales comme Paris, d'autres sont très vertes comme Londres mais les comparaisons sont difficiles. D'une part les plantations d'allées le long des voies sont rarement prises en compte alors qu'elles jouent un grand rôle dans les paysages urbains. D'autre part la disposition des espaces verts publics dans le tissu urbain varie beaucoup. Les types les plus répandus sont les suivants la concentration en un ou deux grands espaces centraux : Central Park à New York, Golden Gate Park à San Francisco, Fort Williams à Calcutta. La dispersion de nombreux petits espaces verts dans le tissu urbain même dense : Paris intra-muros ; l'existence d'un réseau de parcs permettant des cheminements continus : cas presque unique de Londres avec le Mall près de dix kilomètres d'espaces verts, par Regent's et Hyde's Park; les grands parcs à proximité du centre mais hors de celui-ci : Paris avec les deux bois, de Boulogne et de Vincennes, les grandes villes allemandes avec leurs forêts jouxtant leurs centres à Hanovre ou Stuttgart.

Les espaces verts publics sont de plus en plus considérés comme un des éléments structurants de la cité et non comme des coupures ou, pire, des résidus. Les plans verts reposent sur deux principes mettre en place une trame continue décomposée en éléments secondaires et principaux permettant des cheminements à travers la ville, répartir les parcs, squares ou jardins de manière à ce que tout habitant puisse en trouver un à proximité. Sur le plan de l'aspect, on différencie les espèces (essences) ne serait-ce que pour éviter la propagation des maladies (les ormes ont pratiquement disparu ces dix dernières années dans les villes tempérées) et on tente parfois de personnaliser les quartiers par un arbre dominant adapté au milieu. Le mot espace vert devient peu adéquat car les paysagistes

introduisent de plus en plus d'autres couleurs par les feuillages, surtout automnaux, et les massifs de fleurs. Le meilleur exemple en étant la célèbre Lombard Street de San Francisco.

Enfin, on distingue de plus en plus les espaces verts proches le plus possible de l'état naturel et lieux d'observation écologique plus que de fréquentation massive des véritables parcs et jardins faits pour la vision, le farniente ou la promenade.

Mais il existe des espaces verts privés dont l'importance spatiale est parfois plus importante ; ils jouent un rôle écologique proprement dit et parfois leur pôle paysager si des murs ne les dissimulent pas aux yeux du public, cas très fréquent en centre-ville pour des raisons de sécurité. Il s'agit des parcs publics ou privés non ouverts au public de plus en plus liés à des fonctions officielles : ambassades, palais nationaux. Lorsqu'ils sont privés, leur entretien fort onéreux est souvent insupportables aux propriétaires et ils sont lotis au profit de résidences de luxe ou de l'administration des sièges sociaux de grandes entreprises qui respectent les beaux arbres, mais changent le caractère de l'espace. Dans les grandes capitales, ces espaces verts intérieurs sont beaucoup plus étendus que ceux ouverts au public (le VII^e arrondissement de Paris en donne un bon exemple).

Ces parcs ne sont pas les seuls espaces verts privés. On doit considérer les cas des zones cultivées. Dans la périphérie immédiate de la ville, il n'y a que très rarement des forêts d'exploitation mais l'agriculture est presque toujours présente. Le rôle d'espace vert, ou dans ce cas de paysage ou de zone non construite, est indiscutable", il varie cependant en fonction du type de culture : les vergers et les vignes sont plus urbains que les céréales et l'aspect des cultures intensives (serres en plastique) franchement déplorable. Peut-on s'orienter vers une agriculture paysagère respectant certaines normes d'aspect ? Dans ce domaine l'agriculture périurbaine est à inventer (Bologne).

De toute façon le problème principal de tous ces espaces verts privés est celui de l'entretien : friches agricoles, parcs abandonnés devenant rapidement des dépôts d'ordures, sont fréquentes dans toutes les grandes villes. On peut empêcher de les construire beaucoup plus difficilement obliger à les entretenir Une réussite comme celle de Stuttgart où vignes, et vergers forment un demi-cercle au-dessus du centre (chap. V) est pratiquement unique même si des tentatives sont amorcées en France par la loi paysage de janvier 1993.

Il est aujourd'hui nécessaire de développer une approche écologique des documents d'urbanisme qui permette d'envisager, entre autres choses, une « perméabilisation » des sols urbains et une végétalisation des espaces privés afin de redonner aux villes une salubrité et une aménité qu'elles ont depuis longtemps perdues (cf. actions berlinoises de 1978 à 1987).

LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DE LA VILLE

Organisme vivant, la ville repose sur des activités qui permettent la subsistance de ses habitants et ceux-ci ont des besoins sociaux : habitat, culture, loisirs, santé qu'il faut satisfaire. Les politiques urbaines visent, par des moyens divers, à répondre le mieux possible à ces besoins mais elles sont complexes car elles imbriquent des actions de niveaux différents de l'étatique au communal en passant par de nombreuses instances intermédiaires.

1. LES FONCTIONS ET LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DES VILLES :

A. L'importance de la fonction économique dans les villes

Les activités économiques ne sont pas séparables de la ville. Il existe, on l'a vu, des cités entièrement nées du secteur primaire, des mines le plus souvent, mais dans leur très grande majorité elles sont aujourd'hui rendues vivantes par les secteurs secondaires et tertiaires ne dissentera pas sur les types de ces activités qui sont multifformes ; seuls deux points paraissent traitables ici de manière spécifique.

1° L'emploi dans la ville - C'est un facteur essentiel du paysage social et partant des quartiers. Les villes de chômeurs se singularisent des villes de plein emploi. Les pays développés font encore contraste avec les autres. Les chômeurs quand ils existent sont comme on dit «secourus » ou, en partie au moins, pris en charge par la collectivité, par un traitement « social » de leur problème; la clochardise y est parfois plus volontaire que subie bien que le quart-monde, vivant de petits boulots sont plus important que l'on ne l'imagine le plus souvent, n'apparaissant aux yeux du plus grand nombre qu'au moment des périodes difficiles comme les mois les plus froids. Les bidonvilles, les habitats précaires très apparents, ont pratiquement disparus ; Subsistent les cités de roulottes, les hôtels et les maisons vétustes surpeuplés par les « marchands de sommeil », les immeubles voués à la démolition squattés par des populations dites « marginales ». Extérieurement, la ville ne porte pas de marques très visibles de l'existence réelle d'un sous-emploi. Dans les pays du Tiers-Monde le chômage dépasse fréquemment la moitié de la population active et il n'est pas, faute de moyens, traité par des mesures sociales qui seraient trop onéreuses. Les aspects de la ville en portent les stigmates : quartiers paupérisés, bidonvilles, violents contrastes de niveau social et d'habitat, insécurité, prolifération des activités de subsistance y compris la mendicité et de menus services, populations vivant dans la rue.

2° Les activités et les ressources de la ville – Dans les villes du monde entier, une part des ressources nécessaires à l'entretien de la cité, à son embellissement, à ses infrastructures, à son fonctionnement au jour le jour, provient des impôts locaux. Une part seulement, très variable selon les pays et les politiques du moment, vient de l'État qui redistribue les produits des taxes nationales par des subventions de fonctionnement ou par des investissements proprement dits (un peu partout des panneaux identifiant les travaux d'infrastructure précisent la part de financement de chaque organisme). Elle est évidemment maximale dans les villes socialistes d'économie centralisée et dans lesquelles la planification autoritaire ne laisse pas place à des interprétations et aux politiques locales qui nous intéressent ici. Partout ailleurs, les ressources proviennent de taxes diverses ; parmi les plus connues celles que l'on peut considérer comme des T.V.A. locales (de 4 à 8 % sur toutes les

transactions commerciales de l'hôtellerie aux grands magasins, dans beaucoup de pays dont ceux de l'Amérique du Nord, alors qu'en France ce système n'existe que pour la taxe de séjour dans les stations touristiques) mais deux en fait seulement sont universelles ou presque. Ce sont celles qui frappent les propriétés bâties ou non et les logements et celles qui imposent les activités de toutes natures des professions libérales aux grandes industries.

Dans l'exemple français, très imité en Europe, ces impôts locaux dont une partie va aux municipalités, le reste au département, aux communautés urbaines s'il y en a deux régions, sont la taxe mobilière, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. La part relative de ces trois «vieilles » comme on les appelle varie beaucoup selon les activités de la ville et cette variation peut être un critère de classement entre les cités résidentielles et celles à dominante industrielle et commerciale. En Amérique du Nord ce sont les taxes mobilières et d'habitation qui représentent l'essentiel des ressources.

Malgré des différences et sauf les exceptions de riches communes résidentielles désireuses de le rester et disposées à en payer le prix (des impôts très élevés mais qui ont, entre autres avantages de dissuader la venue de ceux qui n'en ont pas les moyens !) la tendance des grandes agglomérations est de rechercher un équilibre entre les sources de revenu fiscal en même temps que de retenir les emplois. Les municipalités entendent bien soulager les budgets familiaux de leurs contribuables et électeurs par des ressources plus dépersonnalisées comme la taxe professionnelle ou ses équivalents. Ces phénomènes, souvent peu explicités, jouent un rôle majeur dans les politiques urbaines.

B. La localisation des fonctions économiques de la ville

La présence et la localisation des activités de production et de services structurent la ville et l'animent. Il n'est pas étonnant que l'on s'en préoccupe à tous les niveaux de décision publique et privée.

1° Les politiques générales -Pour les raisons précédemment exposées il est extrêmement rare qu'une ville refuse ou tente de décourager les activités économiques ; c'est le cas de communes à vocation purement résidentielle, généralement incluses dans des agglomérations plus vastes. Les exemples en sont essentiellement américains : Ville Mont-Royal dans la proche banlieue montréalaise, les riches communes des périphéries des villes californiennes San Francisco (Sausalito) ou Monterrey. Dans la généralité des cas, les villes ont des politiques pour attirer les activités. Ces politiques sont globales ou plus souvent sélectives, le choix d'un type d'activités ayant été fait pour la ville entière ou pour des portions de son territoire. Les moyens et les vecteurs de ces politiques sont évidemment variables. Dans les pays occidentaux ce sont les chambres de commerce et d'industrie pour la France ou des organismes similaires en pays anglo-saxons (Board of Trade a des associations de promotion qui agissent. Dans tous les cas les villes dépensent de l'argent pour leur promotion économique dans tous les domaines. En période de crise économique sans plein emploi comme dans les années actuelles, il faut «vendre » la ville et des méthodes réellement promotionnelles sont employées. Les villes à mauvaise image de marque comme celles des anciennes régions houillères s'emploient à modifier leur réputation à coups de dépliants, d'images télévisées, de missions de promotion, voire par des variations de leur nom : Saint Étienne devenue Saint-Étienne-sur-Loire. La ville devient un produit.

Des actions plus directes peuvent, doivent, intervenir pour favoriser les implantations et ces actions sont pour l'essentiel financières. Les procédés les plus utilisés sont les diminutions ou les exemptions temporaires des impôts locaux, les prêts à intérêt plus faibles que ceux du marché financier, la mise à disposition de : terrains ou de bâtiments cédés à bas prix, la location de courte ou longue durée (leasing). L'imagination des « promoteurs » est presque sans limite dans ce domaine.

Ce faisant les municipalités prennent parfois de gros risques en soutenant la venue d'entreprises pouvant se révéler rapidement non viables et se trouvent alors lourdement endettées.

2° Les politiques de localisation des activités - Elles ne diffèrent guère d'une ville à l'autre en cherchant une adéquation des lieux aux affectations qu'on leur propose. Les activités tertiaires de haut niveau sont par tout considérées comme devant se rassembler dans le ou les centres d'affaires. Ce sont les C.B.D.: Central Business Districts des villes américaines. Dans les villes moyennes et grandes, il y en a généralement un seul. Dans les grandes métropoles mondiales, y a eu mise en place de plusieurs pôles : New York avec au moins deux zones : Battery Park et Wall Street d'une part, le Midtown au sud de Central Park, de l'autre, Paris avec les secteurs du boulevard Haussmann et de la place d'Italie, de Maine Montparnasse et surtout le nouveau centre de La Défense.

A Là où les problèmes et les politiques diffèrent c'est dans le domaine industriel. Dans les pays du Tiers-Monde Sans politique urbaine bien définie, le mélange des zones industrielles et d'habitation est souvent la règle, les travailleurs s'installent au plus près. En cas de dysfonctionnement de l'usine polluante ou dangereuse cela donne des catastrophes comme celles de Bhopal en Inde ou de la banlieue de Mexico.

Dans les pays développés, les tendances des politiques d'urbanisme dans ce domaine sont les suivantes.

a) Les activités nuisantes par leur bruit, leur taille, le trafic qu'elles engendrent, a fortiori les dangereuses par risques d'incendie ou d'explosion sont obligatoirement situées dans des zones particulières, dites industrielles et celles-ci sont de plus en plus rejetées loin du corps urbain principal. Les grandes zones industrielles modernes obéissent à de strictes règles vis-à-vis de l'environnement physique (pollution de l'air et de l'eau) et de l'environnement humain (aspects extérieurs, place dans l'agglomération particulièrement vis-à-vis des vents dominants et des entrées routières).

b) Les zones industrielles banales, pouvant accueillir toutes les activités, se sont multipliées dans les quarante dernières années à la périphérie urbaine. Équipées par la collectivité, le plus souvent, elles ont reçu les activités nouvelles, les expansions des existantes et les transferts de bien des usines situées en milieu urbain. Elles profitent de services communs (restaurants d'entreprise, câblage informatique) et des complémentarités d'activité qu'elles peuvent présenter. Toutes les villes ont leur ou leurs zones industrielles, les unes remplies, les autres pas, selon les réussites locales.

c) Le départ des activités industrielles des centres des villes a eu une grande période de développement entre 1950 et 1980; les villes incitaient les entrepreneurs à partir pour des raisons de salubrité, de danger et d'aspect, les industriels y trouvaient leur compte en vendant des terrains devenus beaucoup plus chers et en s'installant (à supposer qu'ils se réinstallent) en périphérie sur des terrains bon marché avec un bénéfice plus ou moins important. Ce mouvement général qui comportait des exceptions (les grandes villes allées mandes par exemple) est en déclin. Pour des raisons d'équilibre des activités et des entrées fiscales et pour d'autres, liées à la relation habitat-travail qui se complique dans le cas de la dissociation, de l'éloignement des deux termes par l'augmentation des circulations et perturbe l'équilibre psychique des populations vouées au « métro-boulot-dodo » on cherche à retenir les activités (sauf les plus dangereuses et les plus nuisantes). Pour ce faire on les classe en zone industrielle dans les documents d'urbanisme de qui rend le bénéfice foncier du départ à peu près nul ou en les retenant par les mêmes citations dont nous parlions plus haut. L'urbanisme contemporain est moins net que le Corbusier dans la séparation des fonctions !

d) Les activités de haut niveau technologique sont celles que les villes recherchent dans les pays développés car elles sont porteuses de l'avenir, de forte valeur ajoutée et génératrice de haut niveaux de vie. Leurs liaisons avec université est toujours forte mais elles le sont aussi avec les

facilités internationales de la cité (aérodrome international, marché financier, centre d'affaires). Ces activités se regroupent dans des zones spécifiques de plus en plus liés aux pôles scientifiques des Universités ou des Grandes Écoles : ce sont les Technopôles, parfois à l'écart de la ville principale : Sophia Antipolis à l'Ouest de Nice dont le nom est en lui un programme : celui, non de l'anti-ville mais d'une autre ville. Mais de plus en plus intégrés à sa périphérie propre : Silicone Valley dans la banlieue sud de San Francisco, les zones implantées depuis longtemps le long de l'autoroute 128 dans la périphérie ouest de Boston et qui ont permis à la Nouvelle Angleterre de redevenir depuis 1986 la première région américaine pour la plus-value des entreprises avant la Californie.

C. Les politiques de localisation des commerces et des services

Si l'existence de l'hyper centre ou C.B.D. est rarement contestée, se pose aujourd'hui avec acuité le problème des centres secondaires avec leur cortège de services au premier rang desquels le commerce. Les magasins-de proximité, les artisanats de service sont partout menacés dans le monde occidental par les centres commerciaux périphériques, qui comportent aussi les fournitures aux bricoleurs, parfois localisés en rase campagne, à un simple carrefour de voies de communication. Il en résulte une déstructuration du tissu urbain traditionnel au profit d'une nouvelle expression de l'espace : nucléarisé mais aussi dispersé à l'extrême : expression achevée de la ville en miettes, que l'on appelle la « losangélisation ».

Les villes-centres réagissent par de grandes opérations de rassemblement des commerces et des services dans des lieux clos, climatisés, à rues intérieures, étagés paysagés qui n'ont plus rien de commun avec les rues commerçantes où le spectacle était au rez-de-chaussée et non en hauteur. Glasgow en donne un bel exemple récent à Saint-Enoch mais il y en a partout désormais. Elles ne peuvent empêcher la concurrence avec les « plazas » ou autres « centres » qui s'établissent en périphérie. Ceux-ci ont un succès qui montre que leur existence correspond aux besoins et au goût de beaucoup d'habitants, surtout parmi les jeunes. C'est un fait objectif, même si on le juge nocif pour la ville telle que l'urbanisme l'a toujours vécue.

2. LES POLITIQUES SOCIALES DE LA VILLE

A. Les politiques du logement

Pour une large part, les constructions de logements sont en dehors des actions directes des politiques urbaines dans les pays d'économie libérale. Dans les pays socialistes le logement fait partie de l'organisation de la ville elle-même comme on l'a vu, en principe sans ségrégation, il n'est pas nécessaire d'y revenir en rappelant seulement que la crise du logement y est aiguë parce que les activités ont été longtemps privilégiées vis-à-vis de l'habitat. En revanche dans beaucoup de pays libéraux une action multiforme se développe de plus en plus à leur sujet dans les villes.

1° Les logements : normes et tendances actuelles -

Une rapide évolution du besoin en logements se poursuit depuis une vingtaine d'années, ce qui rend les prévisions hasardeuses. On ne dégagera les grands principes de cette évolution que dans les pays développés.

a) Les normes techniques s'élèvent rapidement tant pour les exigences vers le milieu extérieur : isolation thermique et phonique que pour les besoins intérieurs dimension des espaces, qualité des équipements fixes comme ceux des sanitaires. Actuellement, ces besoins minimaux internes sont satisfaits à 95 % dans les pays développés, changeant radicalement la situation antérieure. Les progrès du confort dans les habitations sont sans doute les plus forts, bien que peu visibles extérieurement, de tous les éléments urbains. Il résulte de cela une rapide obsolescence des logements ce qui conduit à se poser des questions nouvelles au moins en Europe sur la longévité des immeubles. En Amérique

du Nord on donne au maximum une vie couvrant deux générations aux maisons individuelles de ban lieue ; après ce temps, il faudra les détruire ou (es rénover complètement ce qui coûte plus cher. Ailleurs dans le monde occidental à réhabilitation interne des logements est maintenant aussi reconnue comme nécessaire dans des laps de temps analogues. On y voit d'ailleurs déjà des destructions d'immeubles H.L.M. construits trop rapidement et trop densément après la guerre.

b) Le densité des occupants des logements diminue plus ou moins rapidement ; à Paris on est passé de 3,5 personnes par logement à 24 de 1960 à 1985. C'est le résultat de plusieurs mouvements différents : la décohabitation qui voit partir les jeunes plus tôt du domicile familial, le vieillissement de la population qui multiplie les couples âgés sans enfant et les personnes seules ; les tendances sociétales actuelles dans lesquelles le ménage marital concubin n'est plus l'unité familiale obligatoire car on voit apparaître des « couples » sans cohabitations : cas fréquent de deux divorcés ayant des relations régulières mais indépendantes.

c) Les calculs de logements nécessaires deviennent ainsi fortement aléatoires. Les ratios simples entre les populations prévisibles, leurs classes d'âge, leurs enfants et les besoins en logement n'ont plus guère de valeur. Ce que l'on constate dans les pays occidentaux c'est que, malgré la stagnation, voire la baisse des populations (Allemagne fédérale par exemple dès maintenant, presque tous les pays de la Communauté Économique Européenne d'ici 2000) les besoins en logements ne diminuent pas en nombre. Ce sont en revanche des logements différents de ceux demandés dans les décennies précédentes ; les grands appartements pour familles nombreuses n'ont plus beaucoup de preneurs (leur prix devient prohibitif d'ailleurs) ; les appartements de 50 à 80 m² pour deux ou trois personnes sont aujourd'hui les plus demandés. Les prévisions pour les plans d'urbanisme se trouvent largement affectées par le phénomène.

2° Les interventions dans la construction des logements –

Elles sont naturellement de deux sortes. En premier lieu pour définir les quartiers d'habitation par les zonages. Ceux-ci déterminent les densités, parfois on l'a vu la physionomie des maisons. Mais une difficulté essentielle demeure celle de la ségrégation. Celle-ci est manifestement une des lois urbaines les plus claires. Il ne faut pas donner au mot une connotation immédiatement péjorative mais la considérer comme un fait. Elle revêt toutes les formes possibles : niveau social, religion, langue, classes d'âge et même statut marital (une récente étude sur les femmes à Montréal a montré l'existence de mini-quartiers de femmes divorcées pourvues d'enfants dont la tendance au groupement est due à une communauté de besoins comme la garde des enfants durant le temps de travail). La majorité des autorités compétentes en urbanisme essaie de lutter contre la ségrégation sociale, souvent raciale, génératrice de conflits, d'accumulations de problèmes de même nature sur le même emplacement.

En second lieu, il existe des interventions directes dans la construction ou l'amélioration des logements. Dans le cas de la construction, des normes sont imposées pour la dimension minimale des pièces et leur confort pour tous les logements sans cela pas de permis de Construire. Dans le cas des logements anciens la « mise à la norme » peut s'effectuer avec des subventions de l'État à la fois pour les particuliers et pour les sociétés spécialisées : c'est le rôle en France de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat : I.A.N.A.H. Plus directes encore sont les actions de construction effectuées par les Collectivités ou par l'intermédiaire des organismes qu'elles inspirent. Ce sont en France toujours, les Offices municipaux ou départementaux d'Habitation à Loyer Modéré dites sociétés d'H.L.M. dont les plus importantes, dans les départements, sont devenues, les Offices Publics d'Aménagement et de Construction : les O.P.A.C. Après s'être consacrés à la mise en place de logements à louer, depuis peu ces offices proposent des logements à acheter. En Espagne il en est

ainsi depuis longtemps car presque tous les appartements de ce type appartiennent à leurs occupants. Au Québec, depuis dix ans, la municipalité de Montréal met petit à petit en place une politique analogue.

Le logement n'est plus tellement un problème individuel, c'est un problème social et économique, politique évidemment, avec des implications multiples. Un seul exemple peut facilement le montrer : les logements privés locatifs sont un marché très fluctuant car c'est un placement dont la sécurité et le rendement sont très largement tributaires de la relation bailleur-preneur selon les termes des lois régissant ces rapports on peut volontairement ou non, ralentir ou accélérer la construction de ce type de logement.

3° Les caractères généraux du marché du logement :

Locataires et propriétaires - Les situations du marché du logement varient beaucoup. La loi générale est celle de l'existence ou non d'une demande solvable que l'on évalue en analysant les niveaux de revenu. Mais elle peut être faussée par des phénomènes extérieurs dont les plus importants, on vient de l'évoquer, sont les politiques gouvernementales qui peuvent agir sur les taux d'intérêt. Les phénomènes d'inflation qui favorisent, lorsque cette dernière est forte, les emprunteurs (en cas de violente variation à la baisse. Ces derniers sont littéralement piégés par les prêts à taux progressif comme on le constate en France depuis deux ans), la facilité du marché hypothécaire maximale en Amérique du Nord) qui favorise les changements de domicile ou rend on contraire la motilité difficile ; en France les taxes de mutation à chaque transfert de propriété soit un frein non négligeable. Les prix de la construction qui dépendent du niveau de finition et surtout des Salaires des métiers du bâtiment jouent un grand rôle : on peut ainsi comprendre le taux très élevé des Espagnols propriétaires de leur logement même s'ils sont de condition modeste vis-à-vis de taux beaucoup plus faibles qu'en Allemagne et en Suisse où le niveau de vie est beaucoup plus élevé. La mode ou les pressions psychologiques ne sont pas négligeables et même les arrières pensées politiques : l'accession à la propriété étant pour certains un facteur de stabilisation de la société de démobilitation syndicale. Le rêve de posséder un chez soi n'est pas un élément purement rationnel, les surendettements qui obligent à une absence quasi nécessaire des conjoints ou concubins pour cause de double salaire ont des conséquences sociales très importantes : marché du travail plus encombré, enfants confiés aux crèches de plus en plus tôt et rentrant seuls à la maison lorsqu'ils sont scolarisés et portant leur clef au cou, dissociation plus rapide des couples...

4° Les problèmes de l'intégration des grands ensembles –

La question des espaces urbains marginalisés existe dans les pays pauvres, dont les bidonvilles sont un élément caractéristique, mais aussi dans les pays riches où les explosions sociales périodiques à Los Angeles comme dans les banlieues françaises ou anglaises en rappellent l'existence. Les banlieues des pays développés avec leurs grands ensembles peu équipés, où l'on a accumulé les logements sociaux, où le taux de chômage des jeunes est au moins le double des moyennes nationales, où dominent les populations non ou mal intégrées sont des poudrières. On essaie de remédier à cette situation d'abord en n'en construisant plus, en démolissant des tours ou des barres (La Courneuve, Les Minguettes) pour diminuer la densité, en coordonnant des actions spécifiques (en France les opérations D.S.Q : développement social des Quartiers). Plus qu'un problème d'urbanisme, accusé à tort, c'est un problème de société qui dépasse le plus souvent les moyens de l'urbaniste. Il ne peut être traité que globalement, dans une nouvelle conception encore à trouver de notre organisation sociale.

B. Les grands équipements socioculturels

Après le logement les besoins sociaux sont, dans l'ordre l'enseignement, les équipements de la santé et ceux des loisirs. Leur abondance et leur localisation dans la ville sont des facteurs essentiels de la vie urbaine.

1° Les politiques d'implantation des établissements d'enseignement-

Dans les niveaux élémentaires puis dans l'enseignement secondaire la répartition a longtemps été commandée, surtout pour les seconds, par le niveau social ; plus le dernier était élevé plus le nombre des lycées ou de leurs équivalents était grand. Il en demeure fréquemment une répartition qualitative : les établissements les meilleurs, ceux qui préparent aux grandes écoles par exemple, étant dans les centres. Mais la règle dans les pays développés est désormais essentiellement celle de l'adaptation à la démographie locale ; des niveaux sont définis par la répartition des classes d'âge au moyen de cartes scolaires : chaque établissement desservant à son niveau une population déterminée.

Les véritables problèmes concernent les implantations universitaires. Les plus anciennes présentent des types divers, des localisations en centre-ville des pays européens (La Sorbonne à Paris) aux campus périphériques (au moins lors de leur implantation) des États-Unis et du Canada, par l'implantation ancienne dans de petites villes en Angleterre (Oxford) et en Allemagne (Göttingen). La multiplication du nombre des étudiants, règle générale partout malgré des mesures de *numerus clausus* au moins dans certaines disciplines (médecine, grandes écoles dans lesquelles on entre sur concours), a conduit et conduit toujours, à la construction de nouvelles universités et là les problèmes d'urbanisme se posent à deux niveaux principaux. En premier lieu on peut hésiter entre deux types bien opposés de plans de masse : le campus modelé sur les vieilles universités américaines type Harvard avec bâtiments isolés entre eux et abritant locaux de recherche et d'enseignement spécialisés dans chacun et la compacité dans laquelle les bâtiments sont jointifs ou reliés de manière précise ce qui est plus facile pour les disciplines littéraires et de sciences sociales que pour les scientifiques que leurs laboratoires fixent sur des localisations spécifiques.

En second lieu, la localisation dans le milieu urbains un problème général de l'action de planification. Il est hors de doute que partout dans le monde, y compris dans les pays du Tiers Monde, la tendance est à la localisation des Universités dans les périphéries des villes, surtout les grandes, pour des raisons diverses : possibilité de trouver les vastes espaces nécessaires à un coût pas trop élevé, rapprochement des populations habitant les couronnes extérieures dans le présent et dans le futur. Toutes les grandes villes du monde occidental en particulier en France en montrent des exemples le style « campus » et le mot lui-même ayant désormais droit de cité. Cette dissociation pose de multiples problèmes de transport et surtout de dissociation des activités. La population estudiantine ne produit plus les effets Quartier Latin ou Greenwich Village de Paris et New York si bénéfiques à l'animation urbaine. Les théories actuelles de l'urbanisme sont en faveur d'un retour au centre mais il y a peu de réalisations dans ce sens qui demeure largement un vœu pieux

2° Les implantations hospitalières –

Elles posent des problèmes un peu analogues : les hôpitaux sont d'ailleurs fréquemment des lieux d'enseignement (Centres Hospitaliers Universitaires C.H.U. en France, Hôpitaux Universitaires au Québec). Dans le passé encore les localisations étaient centrales : les Hôtels Dieu européens. Les besoins sont partout en croissance devant la généralisation de la protection sociale dans les pays développés (avec la seule exception notable des États-Unis où seuls les pauvres sont garantis par l'État), l'allongement de l'espérance de vie et les progrès de la médecine. Les établissements publics ont un nombre et une importance en principe proportionnés à ceux de la population et à ses caractéristiques comme les établissements d'enseignement ; leur localisation générale dans le tissu

urbain est donc déterminée de manière largement mécanique : ainsi voit-on apparaître des dénominations comme Hôpital Nord ou Sud à Marseille et Lille.

Comme dans le cas des Universités, cette localisation est périphérique mais dans une périphérie plus proche plutôt dans la lisière de la partie dense, dans les faubourgs ou la première couronne. Les dispositions de plans de masse sont de deux types, les pavillons spécialisés mais reliés par un système de couloirs abrités généralement, souterrains ou grands édifices où les services sont disposés sur la verticale tendance actuellement la plus courante spécialement en Italie et en Espagne.

3° Les politiques des espaces verts –

L'action urbaine dans le domaine des loisirs ne peut s'exercer directement que pour les espaces verts. Pour le reste, l'initiative privée est essentielle et peut éventuellement être guidée par des règlements, mais cela ne va pas plus loin. Cependant les espaces verts peuvent être de type passif ou actif.

Dans le premier cas ce sont des espaces non aménagés, privés souvent même, constituant des décors, des réserves d'oxygène, des paysages les Plans d'Occupation des Sols peuvent les protéger par les dispositions dont nous parlions plus haut. Les espaces actifs sont ceux mis à la disposition de public et dans lesquels la collectivité s'implique par l'entretien et la mise en place d'équipements qui vont des jardins d'enfant, des balançoires, aux murs d'escalade artificielle aux lacs aménagés ou construits, parcs de loisirs publics ou amodiés à des sociétés privées (les grands parcs d'attraction type Disney-land sont un autre problème car ils ont une Localisation très périphérique par rapport au tissu urbain).

Deux types d'espaces sont nécessaires pour les satisfactions de la population. En premier lieu les espaces verts de proximité, de petites dimensions, pour la fréquentation quotidienne des populations proches. Ce sont les jardins urbains, les squares, les promenades ombragées ou mails ; ils sont en plein milieu urbain et leur dimension est en principe réduite : rares sont les grands parcs centraux comme ceux de Londres ou Central Park à New York et dans une moindre mesure le Golden Gate Park de San Francisco. Ils sont publics en général mais il faut y ajouter les surfaces vertes qui peuvent être imposées au moment de la construction des immeubles et dont le statut demeure privatif ou semi-public (espaces verts intérieurs des passages couverts dans les nouveaux gratte-ciels de New York).

En second lieu les espaces verts de loisirs, de fréquentation plus épisodique qui sont des lieux de détente dans lesquels on se rend lorsque l'on dispose d'un temps suffisant, le plus souvent en fin de semaine. Leur dimension est beaucoup plus importante : une centaine d'hectares au minimum, plus, si cela est possible ; leurs équipements varient selon les possibilités du site. Mais les principaux attraits sont de trois ordres : la végétation et la promenade qu'elle favorise à pied ou à bicyclette, plus rarement à cheval ; l'eau soit par des cours d'eau dont l'aménagement des berges est de plus en plus pratiqué dans une optique de reconquête, des bassins, des lacs pour la pratique de la pêche, du canotage ou de la voile ; les installations construites par l'homme pour l'amusement (manèges, grandes roues...) disposées de manière fixe. Les trois ne sont pas nécessaires de façon concomitante mais cela peut beaucoup aider dans le cas où cela est possible. Les localisations sont naturellement à équilibrer dans une agglomération en fonction des besoins de la population qui sont proportionnels à son nombre brut mais inversement proportionnels à son niveau social (les classes de haut niveau de vie ont le plus souvent leurs propres espaces verts privatifs individuels ou collectifs : les golfs et les moyens de se déplacer beaucoup plus loin de la ville lors des fins de semaine et les vacances). Les sites favorables sont finalement de deux natures opposées. D'abord les sites naturels s'il en existe, boisés ou lacustres (parc de la Gatineau Ottawa, vallée de la Schuylkill à Philadelphie, Parc Stanley

à Vancouver...)). Ensuite, et le plus souvent, ce sont des sites aménagés ou réaménagés : dans ce dernier cas de figure l'un des meilleurs exemples est celui des parcs localisés dans des zones d'anciennes extractions de gravières dans les fonds de vallée, extractions qui ont laissé derrière elles des dépressions lacustres : c'est le cas de la vallée de la Seine en amont de Paris.

En tout état de cause on tend à constituer des réseaux d'espaces de détente. Ces réseaux sont à la fois hiérarchisés par leur dimension et leur utilisation et structurés pour constituer des quadrillages associant les espaces verts et les espaces bleus, c'est-à-dire les espaces aquatiques.