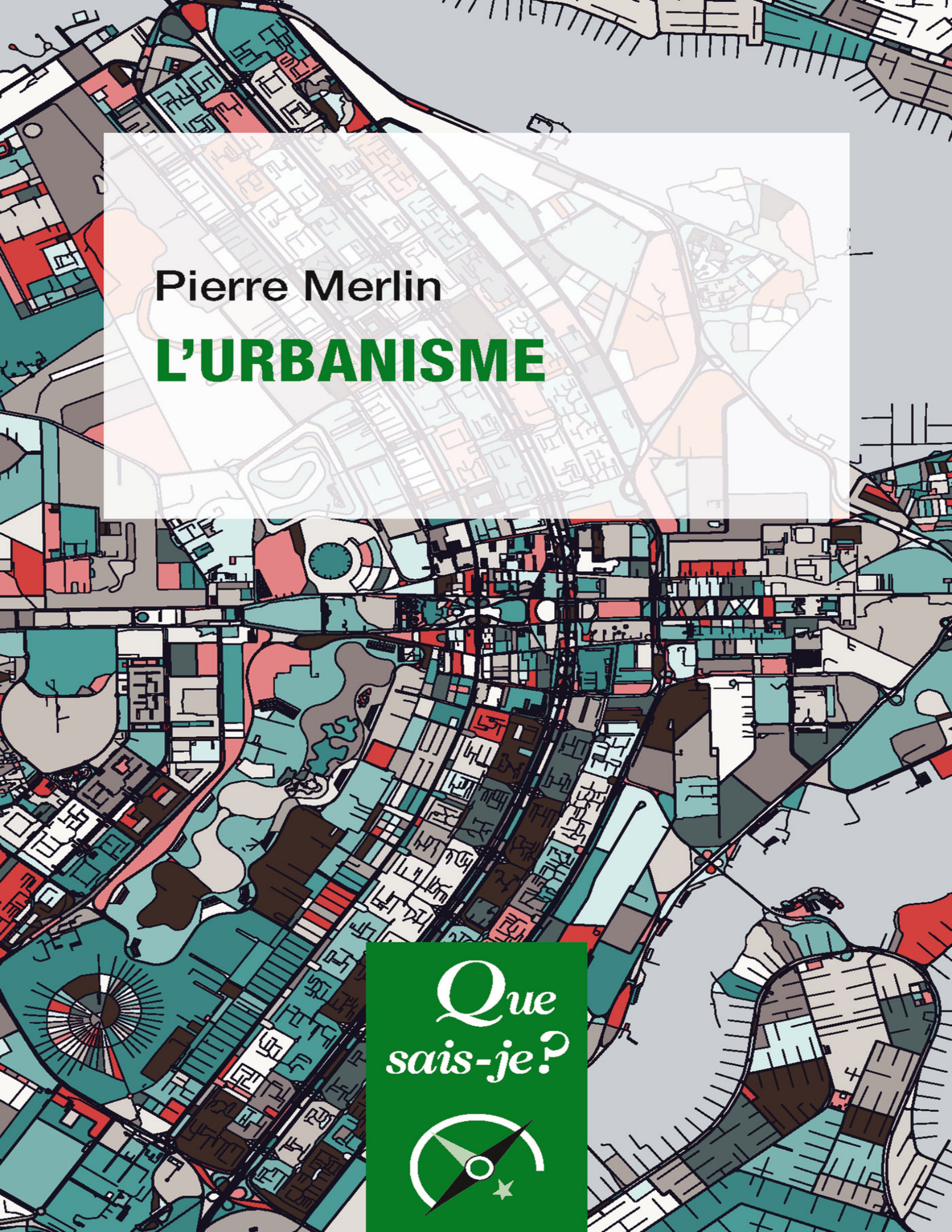


A stylized, colorful urban map serves as the background. It features various colored blocks representing buildings and parks, with black lines indicating streets and boundaries. The colors include shades of teal, red, grey, and light blue.

Pierre Merlin

L'URBANISME

Que
sais-je?



Pierre Merlin

L'URBANISME

*Treizième édition mise à jour
43^e mille*

*Que
sais-je ?*

sub-je.

À lire également en *Que sais-je ?*

COLLECTION FONDÉE PAR PAUL ANGOULVENT

Jean-Paul Lacaze, *Les Méthodes de l'urbanisme*, n° 2524.

Claude Chaline, *Les Politiques de la ville*, n° 3232.

Hervé Marchal, Jean-Marc Stébé, *La Sociologie urbaine*, n° 3790.

Julien Damon, Thierry Paquot, *Les 100 mots de la ville*, n° 4013.

Du même auteur

Les Transports parisiens, Masson, 1967.

Méthodes quantitatives et espace urbain, Masson, 1973.

La Planification des transports urbains, Masson, 1984.

Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement (avec F. Choay et alii), Puf, 1988 ; 4^e éd., 2015.

Géographie de l'aménagement, Puf, 1988 ; 2^e éd., 1993.

La Famille éclate, le logement s'adapte, Syros-Alternatives, 1990.

Géographie, économie et planification des transports, Puf, 1991.

Les Villes nouvelles en France, Puf, « Que sais-je ? », n° 2609, 2^e éd., 1997.

L'Urbanisme universitaire à l'étranger et en France, Presses de l'ENPC, 1995.

Géographie humaine, Puf, 1997, 2^e éd., 2000.

Les Banlieues des villes françaises, La Documentation française, 1998.

Tourisme et aménagement touristique, des objectifs inconciliables ?, La Documentation française, 2001 ; 2^e éd., 2008.

L'Aménagement du territoire, Puf, 2002.

L'Île-de-France hier, aujourd'hui, demain, La Documentation française, 2003.

L'Aménagement du territoire en France, La Documentation française, 2007.

L'Éco-région d'Île-de-France. Une utopie constructive, La Documentation française, 2007.

L'Exode urbain, de la ville à la campagne, La Documentation française, 2009.

Transports et urbanisme en Île-de-France, Paris, La Documentation française, 2012.

Les grands ensembles, l'avenir d'une utopie, Paris, Ellipses, 2012.

ISBN 978-2-7154-1050-3

ISSN 0768-0066

Dépôt légal – 1^{re} édition : 1991

13^e édition mise à jour : 2022, mars

© Presses Universitaires de France / Humensis, 2022

170 bis, boulevard du Montparnasse, 75014 Paris

Ce document numérique a été réalisé par [Nord Compo](#).

INTRODUCTION

Essai de définition de l'urbanisme

L'urbanisme n'est pas aisé à définir¹. On verra qu'il a suscité de nombreuses « théories », dont aucune n'a fait l'unanimité autour d'elle, et que le terme même est récent (début du xx^e siècle). F. Choay estime que, « vers la fin du xix^e siècle, l'expansion de la société industrielle donne naissance à une discipline qui se distingue des arts urbains antérieurs par son caractère réflexif et critique et par sa prétention scientifique² ».

Cette définition situe bien les travaux des théoriciens qui ont prétendu fonder l'urbanisme. Elle correspond moins bien à un champ professionnel qui a rapidement pris une dimension concrète et focalise des enjeux (y compris financiers) importants. Le *Grand Dictionnaire encyclopédique Larousse* (1982-1985) le définit comme « l'art d'aménager et d'organiser les agglomérations humaines » et, de façon plus précise, « l'art de disposer l'espace urbain ou rural au sens le plus large (bâtiments d'habitation, de travail, de loisirs, réseaux de circulation et d'échanges) pour obtenir son meilleur fonctionnement et améliorer les rapports sociaux ».

Le Grand Larousse du xx^e siècle (1927-1933) ajoutait : « de telle sorte que les fonctions et les relations entre des hommes s'exercent de la façon la plus commode, la plus économique et la plus harmonieuse ».

Les définitions précédentes parlent d'« aménager » l'espace, c'est-à-dire de « disposer avec ordre ». Il s'agit donc d'un acte volontaire qui vise à

créer une situation ordonnée, jugée à ce titre préférable à une situation résultant du jeu spontané des acteurs. Cette action d'aménagement s'exerce dans « l'espace urbain ou rural » (mais l'aménagement peut se concevoir à des échelles très diverses, de celle de la planète à celle d'un local). En ce qui concerne l'urbanisme proprement dit, ces échelles vont de la région urbaine (par exemple celle de Paris) à l'îlot. Elle s'exerce aussi dans le temps car la disposition ordonnée dépend de ce qui a été disposé auparavant et limite ce qu'on pourra disposer par la suite. En outre, l'urbanisme concerne tous les bâtiments et les réseaux, mais aussi, pourrait-on ajouter, les espaces non bâtis. Enfin, la définition du *Grand Larousse du xx^e siècle* précise bien les objectifs : commodité, économie et harmonie dans les fonctions et les relations exercées par les hommes.

L'urbanisme ressortit donc à l'art (et à l'architecture qui conçoit les bâtiments harmonieux), à l'économie, à la sociologie (la « commodité » et les relations entre les hommes), à l'histoire (le temps), à la géographie (l'espace urbain et rural), au droit (les règles de contrôle de l'utilisation du sol), à l'ingénierie (les réseaux et les techniques de construction). En bref, c'est un champ d'action, pluridisciplinaire par essence, qui vise à créer dans le temps une disposition ordonnée de l'espace en recherchant harmonie, bien-être et économie.

PREMIÈRE PARTIE

GENÈSE ET OBJET DE L'URBANISME

CHAPITRE PREMIER

L'urbanisme avant la lettre : de l'Antiquité au XIX^e siècle

Le terme « urbanisme » est apparu seulement en 1910¹. Mais, depuis l'Antiquité, l'homme a considéré la ville comme un terrain d'expression privilégié de l'organisation de la société, des réalisations de ses capacités artistiques et de ses aptitudes techniques².

I. – La cité antique

« Civilisation », « cité » et « citoyen » ont la même étymologie (*civis*, *civitas*). C'est dire qu'aussi loin qu'on remonte dans le temps il n'y a de société organisée qu'autour des villes, que celles-ci sont le creuset des valeurs collectives et de la vie politique. Le terme « politique » lui-même nous rappelle son étymologie grecque, la *πολις*, la ville. Étymologies grecque et latine cheminent de concert dans notre langue (et dans les autres langues latines et même anglo-saxonnes) : la politesse renvoie à la civilité et à l'urbanité (*urbs*, la ville), qui désigne à la fois « la politesse des anciens Romains » (Littré) et le gouvernement d'une ville. Et même la police a pour objet de s'assurer du comportement urbain des citoyens.

La cité antique, selon Fustel de Coulanges, s'est fondée autour des premières croyances, devenues religion³. C'est autour des croyances sur le feu sacré et sur la mort que se sont forgées les premières formes de culte – celui des morts – et les premières institutions – le mariage, la famille, la parenté, les droits de propriété et de succession – qui ont nécessité une autorité : celle du père de famille, chargé du culte des morts, devenu ainsi le premier prêtre. La famille s'étendit, devenant la γένος grecque (la *gens* romaine), se regroupant (la phratrie grecque, la curie romaine), adorant des divinités communes, puis s'agrégeant en tribus, jusqu'à ce qu'une divinité fût reconnue par tous : la cité est ainsi née de l'alliance des tribus, confédération à plusieurs degrés de familles.

Ainsi, la cité, c'est d'abord le regroupement hiérarchisé des familles, des hommes. C'est le contenu humain qui constitue l'élément fondateur, non le cadre physique.

L'exercice du culte est la première raison d'être de la ville et il n'est pas surprenant, dès lors, que son organisation traduise les croyances religieuses et celles, cosmologiques, qui lui sont associées. La ville est une projection sur terre de l'espace où vivent les divinités. Elle est ordonnée : les tracés sont rectilignes, les places rectangulaires, les points cardinaux orientent souvent les principaux axes (Égypte, Chine).

Ces caractéristiques se retrouvent dans des villes créées par des civilisations très différentes : en Égypte comme en Grèce et à Rome, en Chine comme dans les villes précolombiennes. Cependant, derrière ces traits communs, bien des différences apparaissent, comme le souligne Lewis Mumford⁴. Le schéma religieux de Fustel de Coulanges s'applique bien à la cité grecque, déjà moins clairement à la ville romaine. Il doit être fortement nuancé en Mésopotamie où la ville, construite comme une place forte autour de la citadelle, était entourée de murailles ; une autorité brutale et toute militaire y régnait et la ville devait, par son apparence, démontrer une force écrasante. La ville égyptienne est beaucoup plus calme : le désert

ou la montagne lui tiennent lieu de défense naturelle. En revanche, le plan régulier (Tell-el-Amarna) et l'orientation cardinale traduisent l'influence d'une religion proche de la cosmologie qui imprègne la ville des vivants, mais plus encore celle des morts (pyramides, mastabas).

Les villes grecques étaient moins ordonnées : le site, choisi par les dieux avec un remarquable sens des nécessités de la défense, mais aussi de la qualité du paysage, ne se prêta pas toujours à un plan rectangulaire. Celui-ci apparaît à Olympie. Mais, à Athènes, aucune symétrie n'apparaît sur l'Acropole et les pentes de celle-ci sont utilisées dans le plus grand désordre.

Rome réintroduisit la géométrie, très apparente à Timgad (fig. 1), ville morte qui a pu être entièrement fouillée, organisant la ville autour de deux axes rectangulaires, le *cardo* (approximativement nord-sud) et le *decumanus* (est-ouest), à l'intersection desquels se trouvait souvent – pas toujours – le *forum*, lieu de réunion comme l'*agora* grecque, mais aussi centre civique, entouré par les principaux bâtiments publics, et accessoirement place commerciale.

Selon les civilisations, le rôle du temple et du palais varie également, comme les quartiers d'habitations qui reflètent, au-delà du centre civique, la réalité profonde de la société urbaine. Ainsi Rome était-elle le siège de maisons luxueuses, aérées et chauffées, assainies, qui contrastaient avec les immeubles où s'entassaient esclaves et affranchis dans les *insulae*, construites au milieu d'immenses dépôts d'immondices, les *cloacae*.

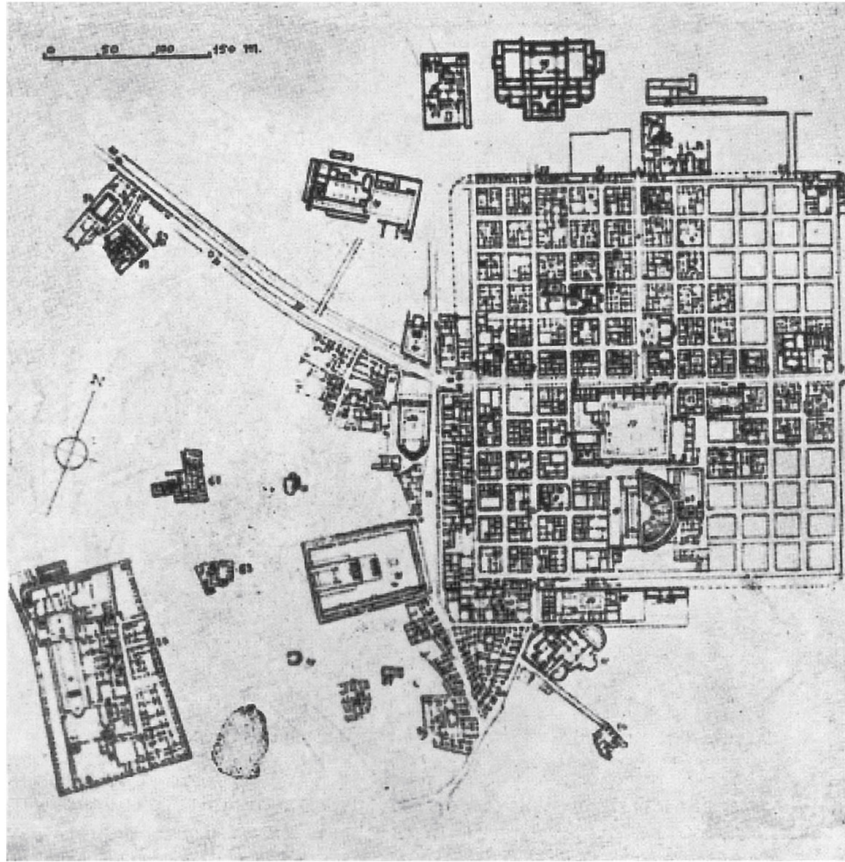


Fig. 1. – Timgad (Algérie), ville romaine dont le plan a été remarquablement conservé

II. – Le déclin urbain au Moyen Âge

Si les grandes civilisations de l'Antiquité (cette division temporelle s'appliquant mal aux civilisations d'Extrême-Orient ou d'Amérique précolombienne, où on retrouvait les mêmes caractéristiques jusqu'à l'intrusion des Européens) ont été largement tributaires des villes, elles-mêmes reflet des croyances religieuses, métaphysiques et cosmologiques, la chrétienté médiévale ne s'accompagna pas d'une grande tradition urbaine. Les villes romaines s'effondrèrent lentement, puis définitivement, en Occident, devant les envahisseurs barbares. Seule Byzance, devenue

Constantinople, persista en Orient, mais déclina vite après sa prise par les Croisés (1204). La ville médiévale fut d'abord la résidence de l'évêque. C'était le plus souvent une ancienne ville romaine en déclin. Mais il n'y avait plus d'ordonnancement de la ville selon des principes religieux. Toute référence cosmologique disparut, et avec elle les tracés rectangulaires.

La menace des envahisseurs barbares a contraint les anciennes villes romaines à s'enfermer dans des murailles, à se réorganiser autour d'une forteresse dans un périmètre restreint.

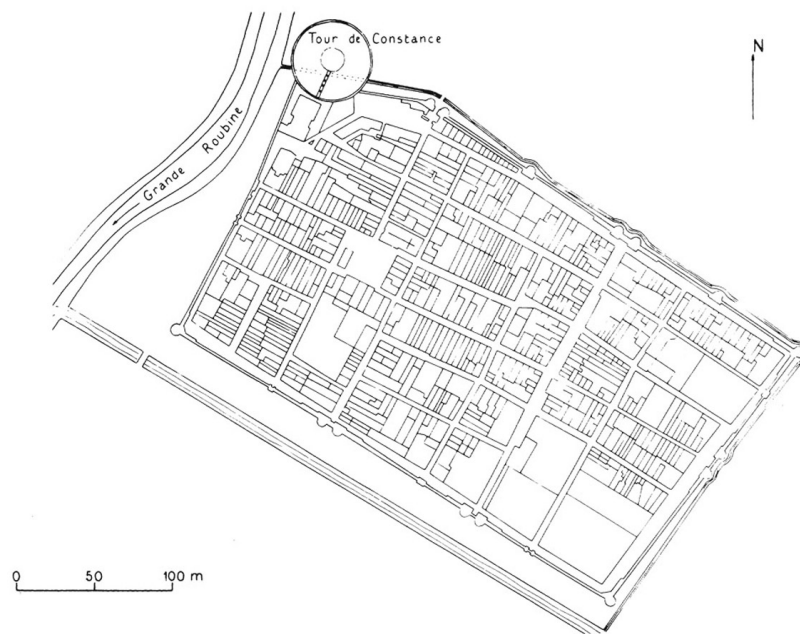
Des villes commerçantes apparurent, soit que ce fût leur vocation première – les villes de foires (Provins, Troyes, etc.) sur les parcours entre la Flandre ou les ports de la Hanse et l'Italie du Nord –, soit qu'il s'agît d'adjonctions à des cités héritées des cités romaines. La place du marché devint un des pôles de la ville au même titre que la cathédrale. Un troisième pôle était le château du souverain ou du seigneur, souvent implanté initialement aux limites de la ville. La ville médiévale était devenue utilitaire, complexe, tant par les valeurs qu'elle traduisait que par les pouvoirs qui s'y exerçaient et qui se retrouvaient à travers une juxtaposition de quartiers. De nouvelles murailles enserraient l'ensemble de ces quartiers : à Paris, enceinte de Philippe Auguste (vers 1200), puis de Charles V (après 1367).

Il se créa même, en cette époque de déclin urbain, des villes nouvelles là où l'espace était peu urbanisé, soit à des fins commerciales, soit pour des raisons militaires : ainsi naquirent, aux XIII^e et XIV^e siècles, quelque 500 bastides en Aquitaine, ou le port d'Aigues-Mortes ([fig. 2](#)), point de départ de saint Louis pour les croisades. Leur plan était souvent – mais pas toujours – rectangulaire (encore qu'un examen détaillé révèle diverses irrégularités) comme à Montpazier ([fig. 3](#)), avec une grande place centrale de forme carrée, accessible seulement par ses angles.

L'architecture des villes médiévales était très simple, d'origine vernaculaire. Les constructions, petites, sont serrées autour de rues étroites

et tortueuses, l'espace intérieur à l'enceinte étant limité. C'est de cette diversité des formes, alliée à l'homogénéité des matériaux et des types de construction que naquit l'harmonie de la ville médiévale qui suscita la nostalgie de bien des théoriciens au XIX^e siècle.

Le plan irrégulier de la plupart des villes médiévales ne traduisait pas une absence de planification. Il s'agit le plus souvent d'une adaptation fine à la topographie, au climat (éviter de donner prise au vent). Alberti⁵ a fort bien théorisé cette planification toute de finesse qui faisait préférer des tracés sinueux à la ligne droite, argumentation reprise quatre siècles plus tard par C. Sitte⁶. La ville médiévale est subtile, guidée par l'empirisme : ainsi de ses quartiers commerçants situés près des portes, au contact des routes et de la campagne, et qui évitent la congestion du centre.



**Fig. 2. – Le port de saint Louis pour les croisades : Aigues-Mortes (Gard).
Un plan qui n'est qu'apparemment régulier et rectangulaire**



Fig. 3. – **Montpazier (Dordogne), bastide créée par Édouard d'Angleterre**

Le Moyen Âge a même eu son visionnaire, théoricien de l'urbanisme avant la lettre : Thomas More et son *Utopia* (Nulle part)⁷, île où existent 54 villes situées à 40 km (une journée de marche) les unes des autres. La capitale, Amaurote, a des rues larges de 20 pieds (6,1 m), les maisons ayant un jardin à l'arrière et une entrée sur la rue. Les habitants y travaillent tous, mais six heures seulement par jour et peuvent, pendant leur temps libre, s'adonner à leurs études et au jardinage (chacun doit passer au moins deux

ans à la campagne). Des réfectoires et des crèches communautaires introduisent une dimension collectiviste dans cette ville dont certains traits préfigurent le phalanstère de Fourier et d'autres la cité-jardin d'Howard.

III. – Renaissance, baroque, classicisme

La Renaissance ne fut pas seulement un renouveau artistique, un retour aux principes de l'art de l'Antiquité, à ses motifs favoris (la volute, le portique, le fronton). C'est aussi, après que les cités eurent combattu pour leur indépendance, leur soumission à un prince, à un chef militaire, et les premiers signes d'apparition des États modernes. C'est le prince qui veut embellir la ville et souhaite des ordonnancements réguliers, privilégiant la perspective et la symétrie. Le mouvement pour l'architecture est initié dans la Florence des Médicis par les réalisations de Brunelleschi à partir de 1420 et par le traité d'Alberti (écrit vers 1450 et imprimé en 1485). Il s'agit d'abord de réalisations modestes, s'insérant dans la ville médiévale (les Offices à Florence par Vasari).

La dimension militaire n'est pas absente et conduit à des structures en étoile qui permettent un meilleur contrôle de la ville. La Renaissance réintroduit, à l'échelle des villes, d'abord dans des projets théoriques (Filarete, 1464), puis dans des réalisations (Palmanova, 1533, par Scamozzi) (fig. 4), des formes géométriques – le cercle (Bramante à Milan), le carré, les polygones réguliers – et les plans géométriques – rayonnants (Palmanova) ou plus souvent orthogonaux.

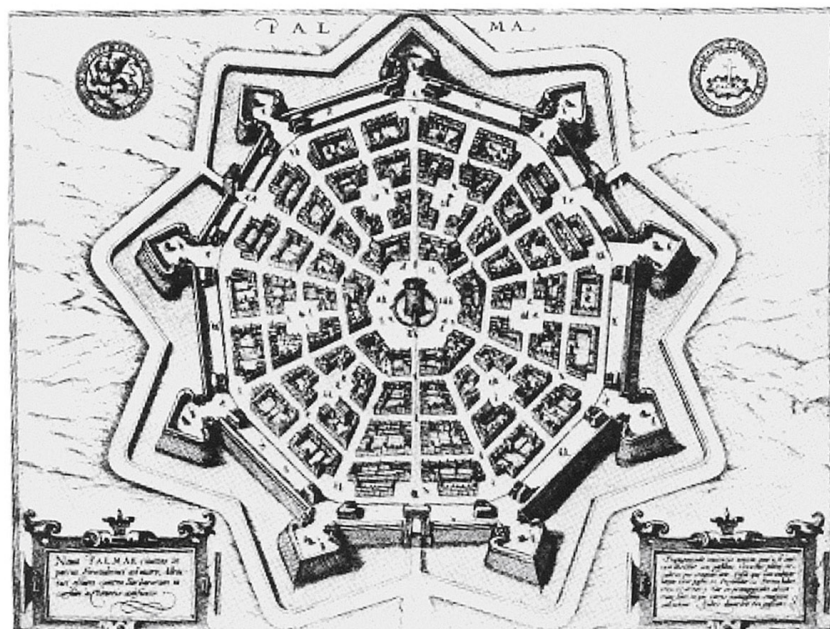


Fig. 4. – **Palmanova (Vénétie), 1593, ville forte de la Renaissance (plan de Scamorzzi) (d'après Claval)**

Née au xv^e siècle en Italie, la Renaissance gagna la France sous François I^{er} (qui fit venir Léonard de Vinci), puis l'Europe. Des villes forteresses au plan orthogonal (Vitry-le-François, La Valette à Malte) ou radioconcentrique (Villefranche-sur-Meuse) permirent des réalisations urbaines complètes, tandis que les châteaux du Val de Loire illustrèrent le nouvel art des architectes.

Mais la simplicité, inspirée de l'art antique, de la Renaissance, céda bientôt le pas au *baroque*. C'est Michel-Ange, avec sa place du Capitole (vers 1560), qui préfigura une voie qui visait à humaniser les formes de la Renaissance (fig. 5). Le style baroque devint dominant aux $xvii^e$ et $xviii^e$ siècles, surtout en Europe du Sud (Italie, Espagne) et du centre, mais n'était pas absent en France (Le Vau). C'est à Rome en tout cas qu'il prit le plus d'ampleur, sous l'influence des papes et en particulier de Sixte-Quint dont le court règne (1585-1590) fut particulièrement fécond (quartier des Monts, aile Sixtine du Vatican, rénovation du Latran, construction du

Quirinal). Au XVII^e siècle, le Bernin donna à l'architecture et à la sculpture baroques toute leur force de création (place Saint-Pierre, fontaine de la place Navona). En fait, comme l'observa Lavedan, s'il exista un art baroque, une architecture baroque, il est plus difficile de parler d'urbanisme baroque : les formes urbaines des XVII^e et XVIII^e siècles étaient des adaptations de compositions urbaines locales, faites de lignes droites et d'arcs de cercle, surimposées au tissu urbain médiéval, dans le même esprit que les ajouts de la Renaissance, seulement de plus grande ampleur. Même à Prague ou à Cracovie, villes où l'architecture baroque s'est exprimée avec le plus d'unité, les tracés urbains ont peu évolué.

En France, l'art renaissant évolua différemment, vers le style *classique*. Descartes en fut sans doute le meilleur théoricien : la volonté de créer des ensembles urbains complets, voire des villes nouvelles, était en parfaite cohérence avec son souci de l'ordre et de la raison : « Ainsi voit-on que les bâtiments qu'un seul architecte a entrepris et achevés ont coutume d'être plus beaux et mieux ordonnés que ceux que plusieurs ont tâché de raccommoder... ».

Si l'Académie d'architecture, instituée par Louis XIV, forma les hommes (et créa le prix de Rome), c'est toute une œuvre d'urbanisme qui se développa aux XVII^e et XVIII^e siècles – villes forteresses de Vauban, palais (Versailles), hôpitaux (Saint-Louis et la Salpêtrière) – concernant le pouvoir comme l'ensemble de la société. L'expression la plus achevée de l'art classique se retrouva dans les villes nouvelles : villes de résidence comme Charleville, Richelieu, au plan orthogonal, et surtout Versailles, dont le plan rayonnant (fig. 6) fut sans doute dû à Le Nôtre, et Karlsruhe (1715), capitale des Grands-Ducs de Bade, où le château était au centre d'un plan radioconcentrique, ou Mannheim (fig. 7) ; mais aussi des ports (Rochefort), voire, à la fin du XVIII^e, des villes industrielles (Salines d'Arc-et-Senans de Charles-Nicolas Ledoux, 1776). À Saint-Pétersbourg, fondée en 1703 par Pierre le Grand, si l'architecture a mêlé baroque et classicisme, l'urbanisme

a allié la conception classique à l'art de mettre en valeur le fleuve, la Neva. Le style classique s'est retrouvé dans le plan du major L'Enfant ([fig. 8](#)) pour Washington (1791).

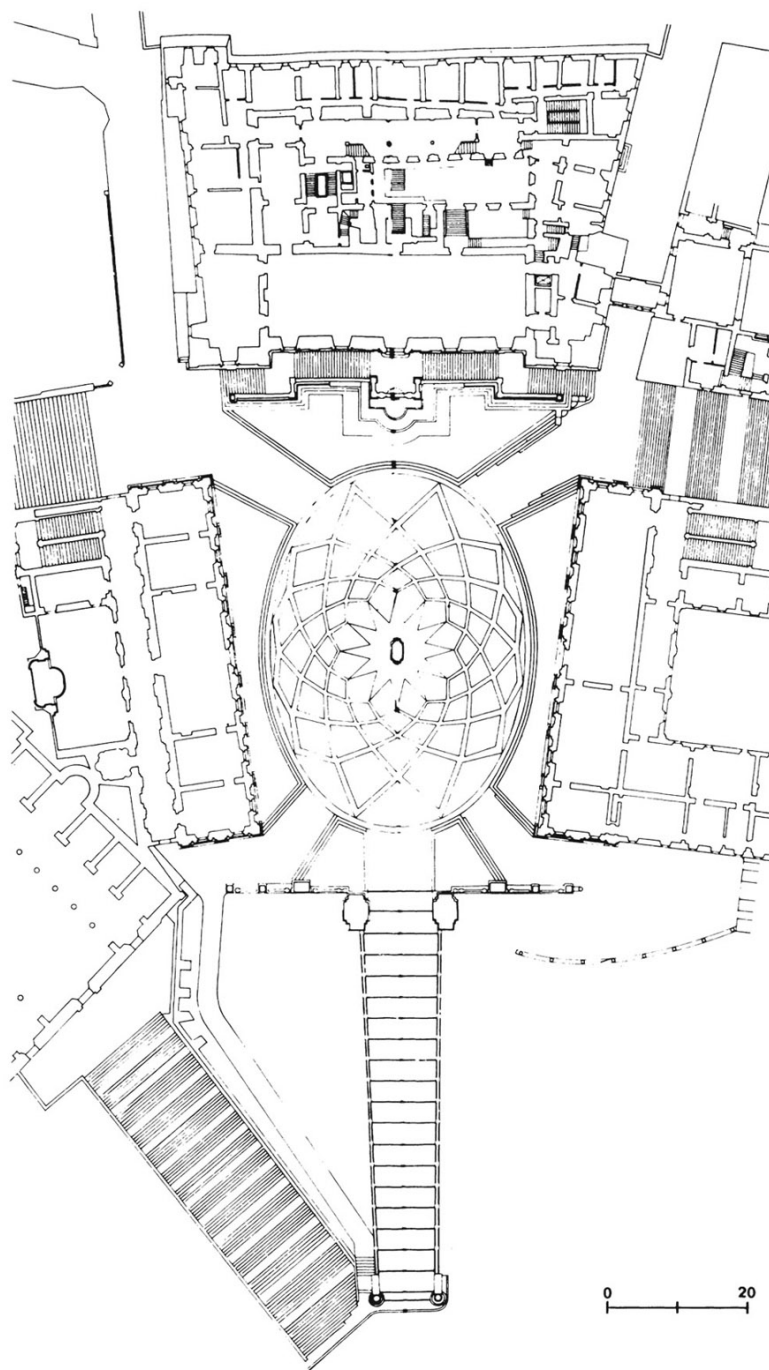


Fig. 5. – Michel-Ange : la place du Capitole à Rome
(d'après Benevolo, *Histoire des villes*, Éditions Parenthèses, 1983)

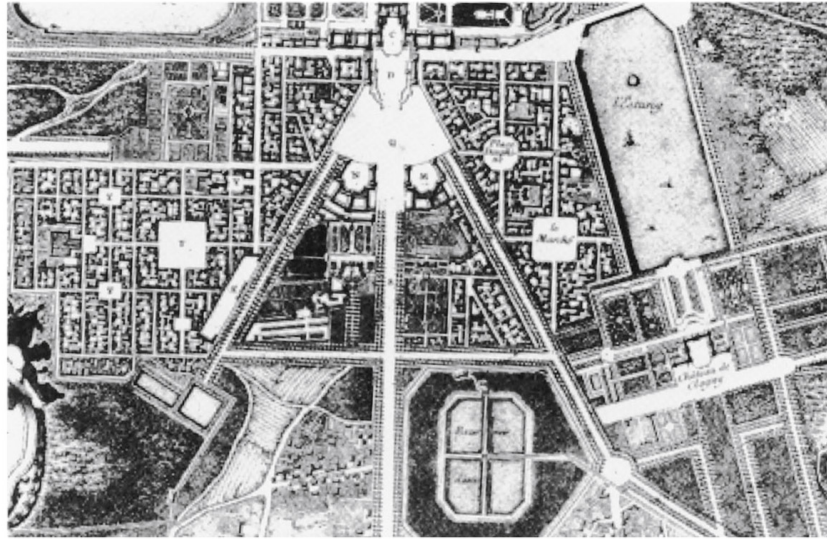


Fig. 6. – Versailles. Plan de Le Nôtre (1717)

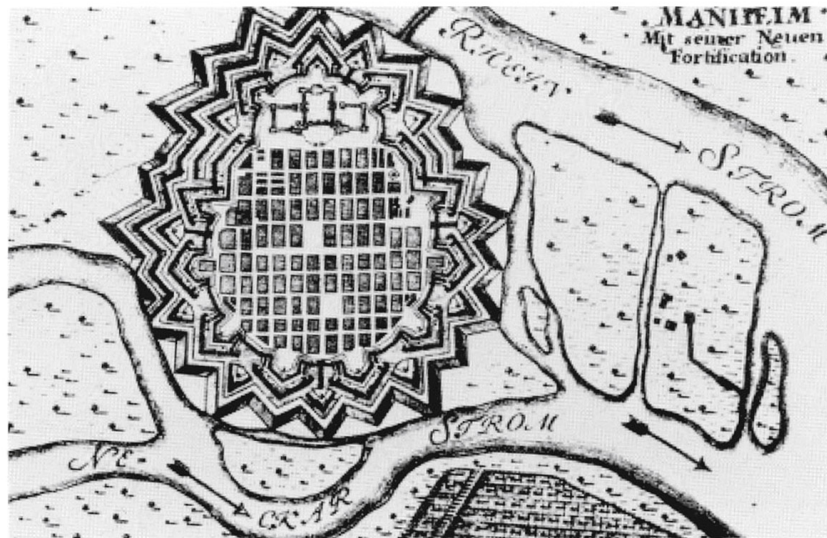


Fig. 7. – Mannheim, ville nouvelle au XVIII^e siècle
(d'après Lavedan-Huguency-Henriat)

Tout aussi caractéristiques furent les places royales, en particulier à Paris, qui devaient accueillir la statue du souverain. Henri IV amorça la place Dauphine et l'actuelle place des Vosges, achevée sous Louis XIII ; Jules Hardouin-Mansart conçut la place des Victoires et la place Louis-le-

Grand (place Vendôme) ; Gabriel, la place Louis-XIV (Concorde). Dijon, Montpellier, Lyon, Rennes, Reims, Bordeaux, Nancy (place Stanislas), etc., eurent également leurs places royales. La plupart de ces places étaient à l'écart des grands axes de circulation, et l'homogénéité de leur architecture fit leur caractère. L'urbanisme classique fit tout pour faire éclater le cadre de la ville médiévale. Louis XIV remplaça les murailles de Charles V (et de Louis XIII) par les grands boulevards de la rive droite. À la veille de la Révolution, cependant, on construisit l'enceinte des Fermiers généraux, destinée à prélever l'octroi, sorte de douane intérieure (pavillons de Claude-Nicolas Ledoux).

En Grande-Bretagne, la reconstruction de la City de Londres, après l'incendie de 1666 (Christopher Wren), Covent Garden, les squares de la capitale, mais surtout Bath (Wood père et fils) et Édimbourg (James Craig) (fig. 9) furent, plus tardivement, les principales réalisations d'un art néoclassique qui accorda une grande importance au paysage (parcs, squares) : les jardins londoniens, au dessin romantique, du XVIII^e et du XIX^e, inspirèrent Napoléon III pendant son exil à Londres.

De cette époque, la composition d'ensemble la plus remarquable fut peut-être le quartier des grands canaux circulaires d'Amsterdam, décidé en 1607, dessiné à l'intérieur de l'enceinte de 1612 au cours des XVII^e et XVIII^e siècles : il s'agit à la fois d'une conception de la ville et d'un règlement d'urbanisme précis. La conception conduisit à implanter les riches demeures et le siège des maisons de commerce le long des grands canaux, les habitations ordinaires dans les rues ou le long des canaux secondaires, perpendiculaires aux premiers. Le règlement précisait la dimension des parcelles (8 m de façade et 55 m de profondeur le long des grands canaux, ce qui ménageait, dans ce quartier très dense, des jardins intérieurs), le mode de construction (sur pilotis de 18 m), les matériaux (pierres et certains types de briques), la hauteur des bâtiments (trois étages), le coefficient d'emprise au sol (56 % maximum), les règles d'hygiène

(cabinets d'aisance obligatoires), les activités interdites car nuisantes ou dangereuses ; en bref, il s'agissait bien d'un véritable règlement d'urbanisme. Il en est résulté un quartier homogène et varié à la fois, dont le charme subsiste aujourd'hui, malgré la reconstruction de la plupart des bâtiments : mais les règles imposées alors ont créé une morphologie urbaine que les bâtiments reconstruits ont dû respecter.

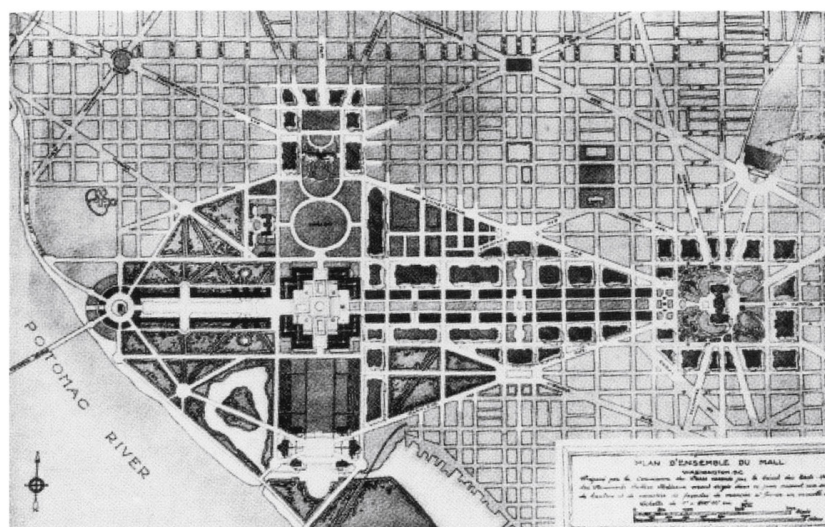


Fig. 8. – Washington : projet de développement à partir du plan de L'Enfant
(extrait de Lavedan-Huguency-Henriat)

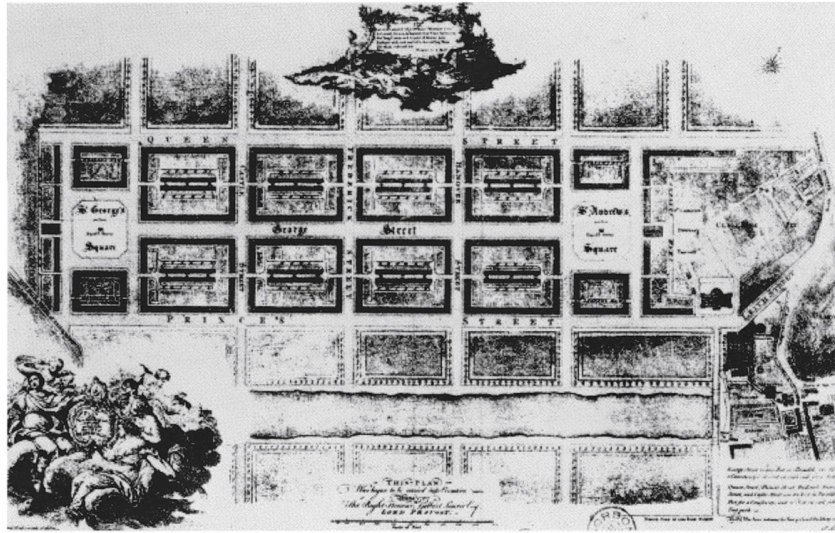


Fig. 9. – Édimbourg, projet de Craig (1767, d'après Lavedan-Huguency-Henriat)

IV. – La ville industrielle

L'urbanisme néoclassique demeura dominant jusqu'à la fin du XIX^e siècle. À Paris, le plan des Artistes (dont le nom s'est perdu) de 1794, guida les réalisations de la première moitié du siècle. Comme plus tard les plans de Napoléon III et d'Hausmann, il maintint la tradition des « embellissements » de la capitale et proposa surtout des perspectives (la rue de Rivoli) et des ordonnancements géométriques. Dans le même temps, les villes créées en Amérique du Nord et du Sud recoururent presque systématiquement à des plans orthogonaux, dépourvus d'originalité.

La révolution industrielle ne pouvait se contenter de cet urbanisme officiel. L'extension des grandes villes entraîna de nouvelles préoccupations :

- l'introduction de la technique et le souci des aménagements utilitaires : Hausmann à Paris, Cerdà à Barcelone attachèrent autant d'importance

aux réseaux (eau, assainissement) et à la circulation des voitures hippomobiles qu'aux avenues ;

- l'urbanisme connaissait peu de règles formelles. Le droit privé de propriété a été solennellement reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Le droit public était quasi inexistant. Le souci esthétisant demeurait, au-delà des perspectives, dans les conceptions anglaises : architecture géorgienne puis victorienne, romantisme des parcs et jardins aux dessins non géométriques, etc. ;
- l'extension de la ville, les dimensions qui appelèrent la création de transports en commun (les omnibus tirés par des chevaux à Nantes, puis en 1828 à Paris⁸), la construction d'immeubles de rapport le long des nouvelles voies ont conduit à une ségrégation socio-économique presque inexistante jusque-là : les ouvriers et les pauvres, rejetés du cœur de la ville, s'installèrent, comme l'industrie, hors des murs. Ce déferlement spatial s'opposait aux faubourgs ponctuels hérités du Moyen Âge : il marquait le début de la banlieue. En même temps, de nouvelles villes furent créées près des mines ; les ports se transformèrent en villes industrielles. Selon Henri Lefebvre, « il y a historiquement heurt violent entre la réalité urbaine et la réalité industrielle ». L'urbanisme du XIX^e siècle se désintéressa de la banlieue et des villes industrielles. L'« armée de réserve » du capitalisme (selon l'expression de Marx) n'était pas concernée par la modernisation du cœur des grandes villes.

La ville industrielle suscita des critiques multiples :

- certains cherchèrent à mener une action humanitaire, sous l'influence de médecins (commissions royales d'hygiène en Grande-Bretagne), de l'Église et, en France, du mouvement de Le Play, puis, à la fin du siècle, d'une élite bourgeoise éclairée (patrons paternalistes, catholiques

sociaux, grande bourgeoisie protestante), regroupée au sein du Musée social ;

- d'autres enfin intégrèrent la critique de la ville industrielle à une pensée plus globale sur la société, qu'ils aient proposé des solutions en matière d'urbanisme, le plus souvent teintées d'utopie (Fourier, Cabet, Proudhon, Considérant... en France ; Owen, Richardson, Ruskin, Morris en Angleterre) ou qu'ils s'y soient refusés (Marx et Engels). Tous fustigeaient les conditions de travail des ouvriers, des enfants, les carences de l'habitat, et de l'hygiène, la ségrégation. Ils la reliaient à l'ordre économique et politique, qu'ils aient considéré celui-ci comme chaotique (Considérant) ou comme résultant d'un ordre déterministe, création du système capitaliste (Marx et Engels).

CHAPITRE II

Les théories fondatrices de l'urbanisme

Presque tous les auteurs qui ont traité de l'urbanisme ont prétendu le fonder sur des bases scientifiques et ont revendiqué la détention de la vérité.

Parmi ces textes fondateurs, F. Choay distingue deux étapes, deux finalités : ceux qui se rattachent à l'urbanisme et, avant eux, ceux qui se rattachent au préurbanisme. Par ce dernier terme, elle désigne « un ensemble de textes et de réalisations dus à des penseurs politiques sociaux du XIX^e siècle, dont la démarche, marquée au coin de l'utopie, anticipe et préfigure celle de l'urbanisme¹ ». Il s'agit donc de contributions antérieures à l'apparition du mot « urbanisme » lui-même.

La limite n'est cependant pas seulement chronologique. L'urbanisme s'oppose au préurbanisme essentiellement parce qu'il est le fait, non de penseurs (philosophes, économistes, historiens, etc.), mais de professionnels (en majorité architectes) qui visent à mettre en œuvre, de façon concrète, leurs idées. Ainsi les projets de cité industrielle de Tony Garnier (1904) ou ceux de *Garden City* d'Ebenezer Howard (1898) ressortissent-ils à l'urbanisme bien qu'antérieurs à l'apparition du terme « urbanisme ». De même, Ildefonso Cerdà, non cité en 1965 par F. Choay, mais redécouvert à l'occasion du centenaire de sa mort en 1976, fût-il, dès 1867, un théoricien de l'urbanisme en même temps qu'un grand professionnel.

I. – Les théories préurbanistes

C'est encore F. Choay qui, en 1965, a distingué, tant parmi les contributions théoriques des auteurs préurbanistes que parmi les textes des urbanistes professionnels, deux courants dominants, deux modèles : le « progressisme » et le « culturalisme ». Certes, tous les apports ne peuvent être systématiquement rangés dans l'un ou l'autre de ces modèles : il conviendra de nuancer cette très éclairante présentation dualiste.

1. Le modèle progressiste. – Le premier modèle se tourne d'abord vers l'avenir. Les auteurs qui s'y rattachent ont une croyance absolue dans le progrès, dans les capacités de l'homme à adopter un comportement rationnel.

Les principaux penseurs qui peuvent être rattachés à ce courant sont :

– Charles Fourier (1772-1837), employé de commerce, fut l'un des fondateurs du socialisme utopique français, auteur de la *Théorie des quatre mouvements et des destinées générales* (1808), du *Traité de l'Association domestique agricole* (1822) et de plusieurs autres ouvrages. Il dénonce le salariat et, pour rendre attrayant le travail, prône la création de « phalanstères », regroupant autour d'un hôtel communautaire où vivent 810 hommes et 810 femmes (la Phalange), des terres de culture et des bâtiments industriels, cadre où pourra être atteinte l'harmonie parfaite.

Fourier ne chercha pas à mettre ces idées en application. Son disciple Victor Considérant (1808-1893), polytechnicien, auteur notamment de la *Description du Phalanstère* (1840), s'y attela à plusieurs reprises, en particulier dans la colonie agricole de La Réunion, au Texas (1854-1859), qui échoua.

Plus heureux fut Jean-Baptiste Godin (1819-1888), industriel (fabricant des poêles du même nom), qui construisit, autour de son usine à Guise

(Aisne), le Familistère, sur le modèle du phalanstère de Fourier, qui fonctionna jusqu'en 1970 (fig. 10).

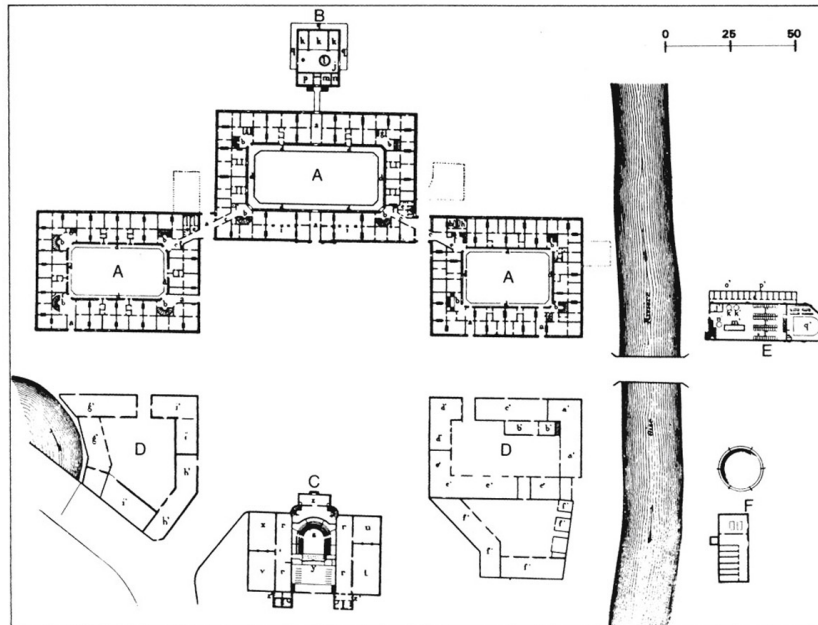


Fig. 10. – **Plan général du Familistère de Guise (d'après Benevolo, *Histoire des villes*, Éditions Parenthèses, 1983)**

A. Corps de bâtiments du Familistère ; B. Jardin d'enfants ; C. Complexe scolaire avec théâtre ; D. Bâtiments annexes (boucherie, restaurant, café, salles de jeux, écuries, porcherie, poulailler, bureaux et ateliers) ; E. Bains publics et piscine couverte ; F. Usine à gaz.

– Robert Owen (1771-1858), ouvrier devenu propriétaire d'une fabrique de coton, autre fondateur de la pensée socialiste, auteur notamment de *A New View of Society* (1813), d'un *Rapport au Comité de l'Association pour le soulagement des classes défavorisées employées dans l'industrie* (1817) et de *The Book of the New Moral World* (1836), prône une législation du travail (et fut à l'origine de la première loi votée en 1819 en Angleterre), la suppression de la division du travail et la création de « villages de coopération ». Il mit en œuvre ses idées dans son usine de New Lanark, puis dans la colonie communiste de New Harmony qu'il fonda en 1824 aux

États-Unis (Indiana) et qui échoua, comme d'autres tentatives du même ordre.

– Étienne Cabet (1788-1856), professeur puis avocat, fondateur du communisme utopique, expose ses idées sur la ville en particulier dans *Voyage et aventures de Lord William Carisdall en Icarie* (1840), où il imagine la capitale, Icare, régulière et géométrique, ville modèle où règne l'hygiène physique et morale, où sont construits des maisons individuelles et des appartements selon des plans-modèles. Pour lui, l'État est propriétaire des moyens de production et assure la distribution des biens et l'éducation. Il tenta de créer aux États-Unis des colonies communistes (1849), qui échouèrent très vite.

– Pierre Joseph Proudhon (1809-1865), typographe, est beaucoup plus modéré. Tout en étant l'auteur de la célèbre formule : « La propriété, c'est le vol », il est partisan de la petite propriété et prône la disparition du profit capitaliste et le crédit gratuit. Auteur de nombreux travaux, il s'est intéressé à la ville dans un ouvrage posthume et inachevé, *Du principe de l'art et de sa destination sociale* (1865), où il envisage, pour Paris, une ville moderne et rationnelle et prône la maison individuelle de préférence aux monuments luxueux.

– Benjamin Ward Richardson (1828-1896), médecin, est l'auteur, outre de nombreux travaux sur la médecine et la santé publique, d'un ouvrage, *Hygeia, a City of Health* (1876) où il présente une ville utopique, ayant pour objectif premier de garantir l'hygiène, où les espaces verts et les hôpitaux tiennent une place privilégiée, où les maisons, parfaitement aérées, disposent de terrasses sur les toits, d'une cuisine d'une propreté méticuleuse et d'une salle de bains avec eau chaude et froide.

La tradition utopiste, présente chez presque tous ces auteurs, se prolonge plus tard chez Jules Verne (1828-1905), qui décrit, dans *Les Cinq Millions de la Begum* (1879), une cité hygiénique, Franceville, puis chez

Herbert-George Wells (1866-1946) qui présente dans *A Modern Utopia* (1905), une vision rationnelle et hygiéniste à l'échelle de la planète.

Chez tous les auteurs préurbanistes progressistes, ce sont des positions philosophiques, politiques, économiques et sociales, voire éthiques, qui les conduisent à s'interroger sur le rôle de l'organisation de l'espace habité, et en particulier sur l'organisation de la ville. L'individu leur paraît aliéné et ils croient en un homme-type universel. À cette fin, les progressistes prônent la rationalité, le recours à la science et à la technique. Pour la plupart inspirés par le socialisme, ils vantent le progrès qui doit conduire au bien-être des individus, mais qui n'est pas antagoniste de la recherche du rendement, nécessaire à l'amélioration des conditions de vie, notamment pour les fouriéristes.

La rationalité conduit à une analyse rigoureuse et à la séparation des fonctions (annonçant ainsi le mouvement fonctionnaliste du ^{xx}e siècle). La ville doit reposer sur une disposition simple, visible (on dirait aujourd'hui « lisible »). Fourier annonce : « Nous verrons ressortir le principe de tout progrès social. » La beauté résultera de cette organisation logique : elle sera géométrique. L'hygiène conduit à une organisation spatiale ouverte, avec des vides, de vastes voies de circulation, des espaces verts (Richardson). La ville pourra même être éclatée. Proudhon va jusqu'à vouloir « transformer la France en un vaste jardin ».

L'habitation est le lieu d'élection de l'application de ces principes. Rationnelle (on parle de « modèles »), aérée, spacieuse, elle instaure toujours un cadre de vie contraignant, qu'elle soit collective (Fourier) ou individuelle (Proudhon, Owen, Richardson).

Au total, malgré sa foi dans l'homme et dans le progrès, le modèle progressiste des préurbanistes comporte un aspect répressif. Il offre un cadre d'une grande rigidité, impose valeurs et modes de vie. Cela résulte de ses origines : pour ses auteurs, la ville n'est que la traduction spatiale d'un système sociopolitique : socialisme teinté de paternalisme (Owen,

Considérant, Godin), collectivisme communautaire (Fourier), communisme (Cabet). Chez Proudhon seulement, l'approche anarchiste et individualiste laisse peu de place à un ordre spatial et moral contraignant.

2. Le modèle culturaliste. – Le modèle culturaliste, à l'inverse, se tourne vers le passé. Alors que le courant progressiste est surtout français, le courant culturaliste est exclusivement anglais. La ville est le reflet d'une culture, la cité et ses habitants constituent une unité organique menacée par les conséquences du développement industriel.

Inspiré par les travaux historiques et archéologiques, ce courant se développe essentiellement à travers trois auteurs, qui se sont influencés dans cet ordre :

– Augustin Welby Northmore Pugin (1812-1852), architecte qui fut un des promoteurs du néogothique anglais, établit dans *Contrasts* (1836) un « parallèle entre les édifices nobles des XIV^e et XV^e siècles et les bâtiments similaires contemporains », où il montra comment l'usine peut remplacer l'église comme monument autour duquel s'organise la ville. Il opposait, avec nostalgie, la ville traditionnelle, parée de toutes les qualités, à la ville industrielle, coupée de ses traditions culturelles.

– John Ruskin (1819-1900), critique d'art et professeur à l'Université d'Oxford, prit le relais dans de nombreuses œuvres, en particulier *The Seven Lamps of Architecture* (1849) et *Lectures on Architecture and Painting* (1854). Il critiqua l'architecture de son époque, mais aussi la société industrielle qui l'a produite, et dénonça les remèdes des progressistes, en particulier le phalanstère de Fourier. Il prônait la diversité, la dissymétrie, le respect de la tradition.

– William Morris (1834-1896), artiste, industriel et écrivain, s'est réclamé de l'influence de Ruskin, mais fut aussi marqué par son engagement social-démocrate, puis socialiste. Son œuvre écrite assez abondante est, en ce qui concerne la pensée sur la ville, dominée par *News*

from nowhere (1890). Il y exposait, sous forme d'un roman futuriste, sa conception de la société et de la ville, critiquait la grande ville industrielle et prônait la petite ville, la préservation de la nature, les liens entre la ville et la campagne.

Les culturalistes se tournent vers la ville héritée du passé, la ville médiévale en particulier, en tout cas préindustrielle, et portent sur elle un regard passéiste, teinté de nostalgie. En opposition complète avec la foi des progressistes dans les apports du modernisme industriel, ils veulent faire revivre les villes du passé ou revenir à cette tradition. Si leur point de départ concerne plus la cité dans son ensemble (la ville et ses habitants) que celui des progressistes (qui partent de l'individu), ils privilégient les besoins spirituels par rapport aux besoins matériels. Les hommes sont et doivent rester différents, les bâtiments également.

Pour eux, la ville doit avoir des limites précises (Morris), offrir un contraste avec la nature qui doit rester à l'état sauvage. Ses dimensions doivent demeurer réduites comme celles de la cité médiévale qui constitue leur référence permanente. Elle doit être dense et ne pas se diluer dans la campagne sous forme de banlieues imprécises. Son plan doit être irrégulier et asymétrique (la vie naît de cette diversité) et respecter le site et les apports du passé. Le souci esthétique est présent en permanence chez des auteurs qui se sont intéressés à la ville à partir d'une profession liée à l'art. La recherche de la beauté tient chez eux une place symétrique de celle de la recherche de l'hygiène chez les auteurs progressistes.

Les culturalistes rejettent les prototypes de villes, de quartiers ou de bâtiments, refusent les normes. L'architecture des bâtiments publics doit être simple, celle des logements personnalisée. L'harmonie est la valeur à laquelle ils aspirent, là où les progressistes recherchent l'efficacité, le rendement.

Si une dimension utopique apparaît chez Morris, qui décrit la société et la ville du ^{xxi}^e siècle, elle a pour objet de critiquer la ville industrielle, non de proposer un modèle nouveau. Les préurbanistes culturalistes, à la différence des progressistes, n'ont pas tenté de mettre leurs idées en application.

3. Les limites de la dualité progressisme-culturalisme.
Certains auteurs ne peuvent être classés dans l'un de ces deux courants. C'est d'abord le cas de Marx et d'Engels. Ceux-ci rejoignent tant les progressistes que les culturalistes dans leur critique de la ville industrielle et, au-delà de celle-ci, de la société capitaliste dont elle est le produit. Mais ils refusent d'y voir l'effet d'un désordre : celui-ci est, selon eux, un mythe qui a pour objet de masquer l'organisation et la logique propres au capitalisme. La ville est un lieu où se déroule l'histoire ; elle a été le creuset de la constitution de la bourgeoisie, puis de celle du prolétariat. Elle suit donc un ordre qui a été créateur de la société capitaliste. Mais, pour détruire celle-ci, il faut supprimer cet ordre et le dépasser. Refusant toute dimension utopique, Marx et Engels se refusent à présenter un projet de ville, encore moins un modèle. Ils estiment que l'avenir doit demeurer ouvert à la création révolutionnaire. Ils récusent les solutions proposées par les auteurs progressistes. Engels s'abstient même, dans *La Question du logement* (1872), de proposer des solutions au problème du logement des classes prolétarisées.

Également inclassable, le mouvement, très développé aux États-Unis, d'opposition au développement urbain². Cette tendance s'exprime dans la littérature, de Thomas Jefferson à Henry James et Louis Sullivan, pourtant architecte de profession. Ces auteurs souhaitent la restauration d'un ordre rural, sans voir son incompatibilité avec le développement industriel.

II. – Les théories de l'urbanisme

Les théoriciens de l'urbanisme, à l'inverse de ceux du préurbanisme, sont des professionnels, visant une application concrète et généralisée, donc laissant peu de place à l'utopie, même si une dimension imaginaire (voire utopique, par exemple chez Howard) subsiste, rendue nécessaire par les obstacles qui opposent la situation sociopolitique à la mise en œuvre de leurs projets.

La dualité progressisme-culturalisme se prolonge.

1. Le modèle progressiste. – Les urbanistes progressistes, qui se qualifièrent eux-mêmes, au moins à partir de 1920, de modernes, ont en commun d'adopter une démarche qui se veut rationnelle. On considère aujourd'hui qu'Ildefonso Cerdà (1815-1876) est le véritable fondateur de l'urbanisme progressiste, bien que l'oubli dans lequel il est tombé pendant un siècle ait réduit l'influence qu'il a pu exercer. Il n'en reste pas moins que le projet (fig. 11) de cet ingénieur pour l'*ensanche* (l'extension) de Barcelone (1858) constitue le premier grand plan moderne. Il ne se contente pas de proposer une organisation spatiale. Il veut modifier l'état de la société et voit dans le traitement de l'espace un moyen d'y parvenir. Il prône une ville aussi homogène que possible pour éviter toute ségrégation, permettre l'hygiène publique et faciliter les relations sociales, en particulier grâce à une circulation aisée. Le plan qu'il propose repose sur une trame carrée, coupée aux angles afin de dégager des carrefours de forme octogonale. Chaque îlot carré ne devait être utilisé que partiellement, avec beaucoup de diversité dans le choix des espaces bâtis et non bâtis. Malheureusement, avec le temps, tout le pourtour, et parfois le cœur, des îlots fut construit.

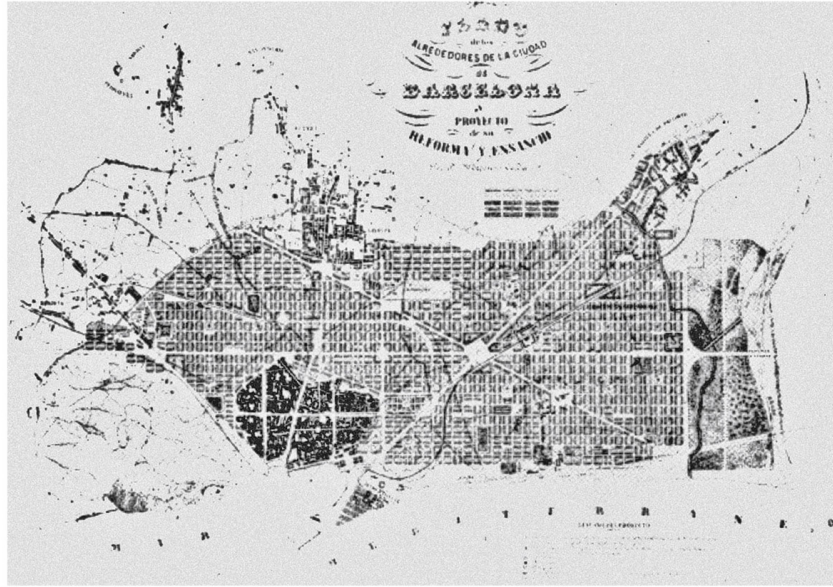


Fig. 11. – **Barcelone. Plan de l'ensanche (l'« extension ») par Ildefonso Cerdà (1858)**

Cerdà a théorisé son approche dans la *Theoria general de la urbanización* (1867). Ce grand texte, traduit en français seulement en 1979³, confère à Cerdà une place tout à fait privilégiée dans la genèse de l'urbanisme. Il fut le seul à avoir été à la fois un grand théoricien et le responsable de l'aménagement d'une des plus grandes villes d'Europe⁴. Cerdà fut le premier à revendiquer un statut scientifique pour l'*urbanización*, fondée en particulier sur l'histoire et sur la biologie. Il a défini une véritable méthodologie : analyse méthodique des données socio-économiques et des potentialités du site, établissement d'un programme des besoins et des fonctions urbaines, détermination des choix directeurs et enfin expression spatiale, morphologique, de ces choix.

Contemporain de Cerdà, le baron Georges Haussmann (1809-1891), préfet de la Seine sous le Second Empire (1852-1869), fut lui aussi en situation de transformer complètement une métropole européenne, Paris⁵. Son apport fut immense, pas seulement par le réseau de voies larges et linéaires, par la reconstruction de nombreux bâtiments qu'elles imposèrent

et par la ségrégation spatiale qui en résulta, mais tout autant par l'immense tâche de modernisation des réseaux utilitaires (adduction d'eau, égouts, gaz d'éclairage) et des équipements publics (marchés, casernes, hôpitaux, ponts) et par l'aménagement de parcs à diverses échelles, des parcs suburbains à partir d'anciennes forêts (Boulogne, Vincennes) aux parcs urbains (Montsouris, Buttes-Chaumont, Monceau) et aux squares de quartier.

Mais Haussmann ne fut qu'un réalisateur. Les principes initiaux lui avaient été dictés par Napoléon III lui-même, marqué par les espaces et les parcs de Londres, où il avait vécu en exil. De même, Haussmann n'a jamais cherché à théoriser son action, n'a pas envisagé la création de nouveaux espaces urbains (il s'est même peu intéressé aux quartiers périphériques, les faubourgs annexés en 1860, encore moins à la banlieue). Son influence fut cependant immense sur les responsables des autres grandes villes du monde, pas sur ceux qui réfléchissaient sur la ville.

On le voit, l'urbanisme progressiste puise de puissantes racines dans le XIX^e siècle. C'est cependant au XX^e siècle qu'il devint dominant, voire dominateur. C'est à cette époque que le modernisme fut revendiqué. Le précurseur a été l'architecte Tony Garnier (1869-1948) qui exposa en 1904 les plans d'*Une cité industrielle* (édité en 1917). Il prônait la séparation des fonctions, l'utilisation du béton et la mise en valeur des espaces verts, la construction de bâtiments standardisés.

Le mouvement est devenu international après la Première Guerre mondiale. Les Congrès internationaux d'architecture moderne (CIAM), fondés en 1928, en furent l'instrument. Ils réunissaient des spécialistes, presque tous architectes, allemands (Walter Gropius, Ludwig Mies van der Rohe), néerlandais (Cornelis Van Eesteren, Jacobus Oud, Gerrit Rietveld), suisses (l'urbaniste Charles-Édouard Jeanneret dit Le Corbusier et l'historien Siegfried Gedion), belges (Victor Bourgeois), brésiliens (Lucio

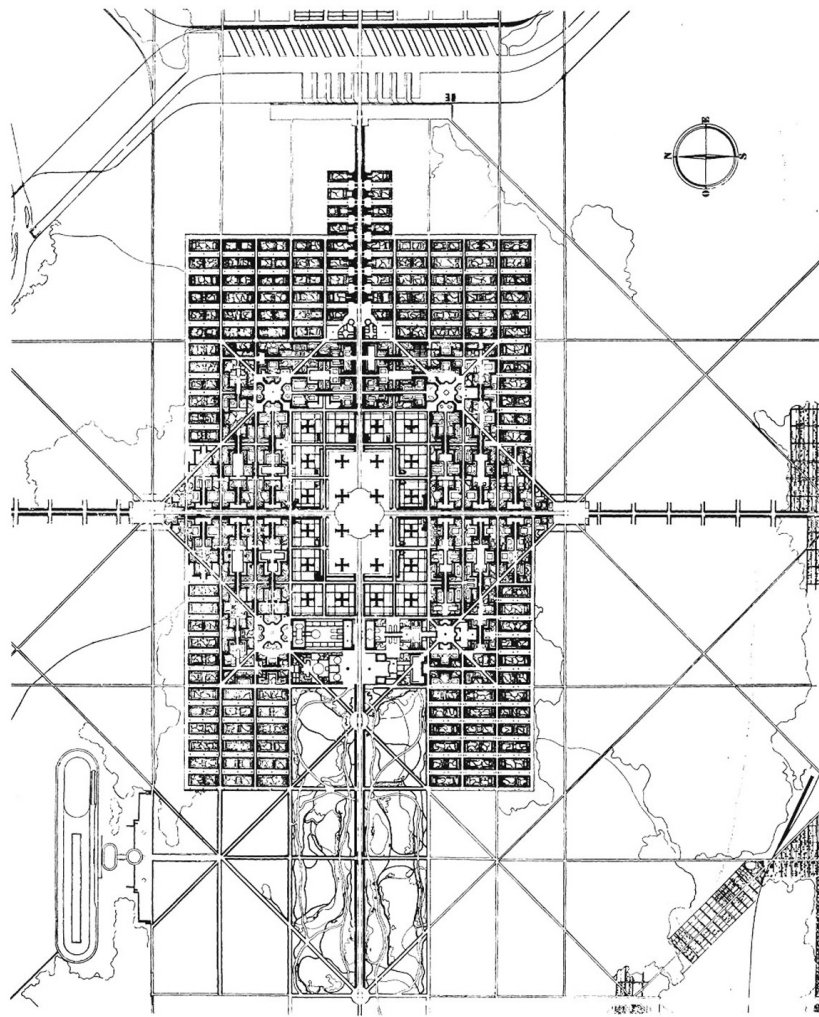
Costa), espagnols (Jose Luis Sert), français (Marcel Lods et Eugène Baudouin), etc.

Le mouvement prône la ville fonctionnelle et la séparation des fonctions (d'où le nom d'urbanisme fonctionnaliste attribué à ce mouvement), la construction rationnelle. Il trouva son aboutissement dans la *Charte d'Athènes* élaborée collectivement lors du IV^e congrès de 1933, tenu sous l'autorité de C. Van Eesteren, et que Le Corbusier publia sous son nom en l'interprétant en 1943⁶. La charte distingue les quatre fonctions majeures (habiter, travailler, circuler, se recréer le corps et l'esprit) qui doivent se traduire par une partition de l'espace. Elle est considérée, à juste titre, comme le manifeste de l'urbanisme progressiste. Elle reprend une condamnation de la ville contemporaine (« le mal est universel ») et lui oppose la ville idéale, rationnelle, fonctionnelle. C'est de la Charte d'Athènes et de la séparation des fonctions que sont issus le zonage, la séparation des circulations et le rejet de la ville traditionnelle. Malgré sa présentation fruste et dogmatique, elle exerça une influence prépondérante sur l'avant-garde jusqu'à la Seconde Guerre mondiale et sur la majorité de la profession (et sur de nombreux hommes politiques) jusqu'aux années 1970. Les dissensions internes conduisirent pourtant à la dissolution des CIAM en 1959. Les échecs de réalisations se réclamant, souvent en en dévoyant les principes, de la Charte d'Athènes et de l'urbanisme fonctionnaliste, en particulier en France celui des grands ensembles, entraînèrent son discrédit à la fin des années 1960 et par la suite.

Pourtant, il ne faudrait pas que cette volonté de constituer un mouvement commun masque les différences dans la pensée et dans les œuvres des principaux protagonistes de ce courant. Celui-ci est trop exclusivement jugé à travers les écrits de Le Corbusier (1887-1965), car, si ses plans d'urbanisme (Barcelone, Alger, Buenos Aires, Rio de Janeiro, etc. et surtout Paris) n'ont pas été retenus, sauf à Chandīgarh (Inde, capitale nouvelle du Penjab, 1951), il a écrit de nombreux livres. Dans un style sans

nuances, il présente les vues du courant progressiste dans toute leur brutalité, dans toute leur simplicité, rejetant la rue, prônant les alignements et les angles droits, l'ordre et la hiérarchie (des populations, des voies, etc.), prétendant obtenir l'efficacité par des bâtiments tours, disséminés dans la verdure et atteindre ainsi « la perfection dans l'urbanisme » ([fig. 12](#)).

Walter Gropius (1883-1969), professeur d'architecture du célèbre Bauhaus, puis à Harvard, a exercé, tout comme son collègue Mies Van der Rohe (qui fut son successeur au Bauhaus), une influence plus déterminante sur l'architecture (*The New Architecture and the Bauhaus*, 1933) que sur l'urbanisme (dominé au Bauhaus par Ludwig Hilberseimer). Ils ont contribué, par leur enseignement et par leurs réalisations, à la promotion de l'architecture rationaliste et à l'emploi des matériaux modernes (acier et verre) et mis en valeur des formes d'une grande pureté (qualifiées de « style international ») qu'on retrouve par ailleurs chez Le Corbusier qui avait été, avec Amédée Ozenfant, le fondateur d'un mouvement artistique, le purisme, et de sa revue *L'Esprit nouveau* (1920-1925).



**Fig. 12. – Plan de la ville de trois millions d'habitants
(Le Corbusier, 1922)**

Les Néerlandais des CIAM ont également évité les excès de Le Corbusier. À côté d'Oud et Rietveld, une place à part doit être réservée à C. Van Eesteren qui fut le seul, parmi les membres éminents des CIAM (il en fut président), à exercer des responsabilités dans une ville importante, Amsterdam, où il fut directeur de l'urbanisme de 1928 à 1964. On lui doit le plan d'Amsterdam de 1935 et la réalisation, dans le cadre de ce plan, des nouveaux quartiers ouest et sud de la ville, ainsi que, dans les polders, les plans du village de Nagele et de la ville nouvelle de Lelystad. Ses plans

révèlent une forme beaucoup plus subtile de l'urbanisme progressiste : mélange de maisons individuelles, séparées ou en rangées, de petits immeubles collectifs et de quelques grands collectifs, richesse des équipements publics, organisation de l'habitat autour de placettes de verdure, séparation des trafics (avec des voies à niveaux différents selon leur fonction dans le réseau), le tout révélant une harmonie de couleurs entre le matériau dominant (la brique) et la verdure.

C'est encore un urbaniste des CIAM, Lucio Costa, qui a gagné le concours du plan de Brasília (1957), proposant une ville ayant la forme d'un oiseau en vol (fig. 13). Les ailes sont occupées par les quartiers d'habitation (les *quadras*), le corps par les bâtiments publics, presque tous magnifiquement réalisés par l'architecte Oscar Niemeyer. La qualité de l'architecture contraste avec le simplisme du plan d'urbanisme qui allonge les distances et favorise la ségrégation (sans parler du rejet des ouvriers de la construction et d'autres travailleurs dans les « cités libres », sortes de villes-satellites clandestines, qui ont été réaménagées par la suite).

Au courant progressiste, on doit encore rattacher sans conteste l'urbanisme soviétique. Les architectes « constructivistes » prônent une architecture rationaliste, découlant des techniques des ingénieurs, « la standardisation de la production en matière de bâtiments [...] à l'échelle d'ensembles grandioses, de complexes urbains entiers » (Moïse Guinzbourg, *Le Style et l'Époque*, 1924). Les idées de Fourier, voire d'Owen, trouvèrent un écho dans le débat autour des maisons communes (Y. Kouzmine, *De la construction de l'habitat ouvrier*, 1928), dont le nombre fut cependant très limité. Rapidement, si le mode de vie collectif était maintenu dans les thèses, il devait cependant être compatible avec les possibilités d'acceptation des masses, ce qui fit abandonner l'idée de disparition de la famille ou les projets de maisons communes. Le débat se centra sur la répartition territoriale de la population. Les « désurbanistes » proposèrent une nouvelle occupation du territoire pour l'industrie comme

pour l'habitat, par dilution de la ville dans la campagne (M. Okhitovitch, *Remarques sur la théorie du peuplement*, 1930), ce qui supposait un système économique et politique décentralisé. Ils rejetaient la maison commune et voulaient dédensifier les villes existantes, voire les détruire, et proposaient « la ville verte » (M. Guinzbourg et M. Bartch, 1930). Cette approche, teintée d'humanisme, s'opposait à celle des « urbanistes » qui proposaient de réaliser, pour remplacer les villes et villages existants, en une quinzaine d'années, des villes socialistes, de taille limitée, avec un zonage rigoureux et des équipements permettant la socialisation de l'éducation des enfants. Décentralisateurs également, ils voulaient occuper tout le territoire (L. Sabsovitch, *Les Villes socialistes*, 1930). Ce débat aboutit au projet de « ville socialiste » (*Sotzgorod*) proposé par M.A. Milioutine (1930), puis à celui de la ville nouvelle de Magnitogorsk proposé par I. Leonidov la même année. La bureaucratie stalinienne, dans les années 1930, rejeta tous ces projets utopiques pour construire des villes nouvelles industrielles beaucoup plus classiques, avec leur cortège de normes, leur organisation en quartiers (*raïons*) et en microquartiers (*microraïons*) définis par les idéologues officiels, tels que S.A. Stroumiline⁷.

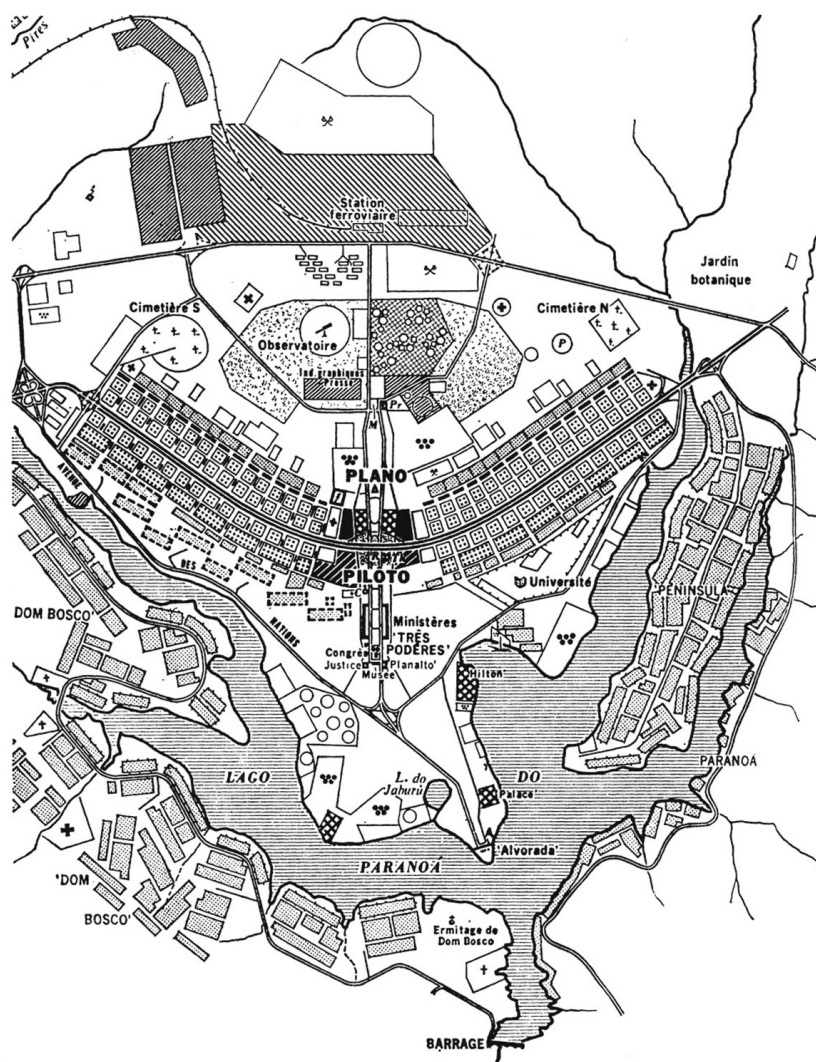


Fig. 13. – Brasília : le plan pilote de I. Costa (1957)

Ainsi les théoriciens de l'urbanisme progressiste concernent-ils le monde entier et se répartissent-ils sur un siècle (du plan de Barcelone, 1858, à celui de Brasília, 1957). Peut-on tenter cependant de dégager quelques lignes directrices, qui justifient qu'on parle de courant à leur propos ?

Tout d'abord, le courant progressiste en urbanisme est très lié au *mouvement moderne* qui traverse l'art et la littérature (Théophile Gautier fut le premier à parler de modernité en 1867, année de parution de la *Teoría* de Cerdà) pendant ce siècle (jusqu'à la dissolution des CIAM en 1959).

L'urbanisme n'est pas toujours distingué de l'architecture (Le Corbusier déclarait : « L'urbaniste n'est pas autre chose que l'architecte », *Manière de penser l'urbanisme*, 1946). D'ailleurs, les progressistes, en particulier l'école du Bauhaus, veulent pratiquer la synthèse des arts et de l'industrie et beaucoup d'entre eux furent architectes, urbanistes, mais aussi créateurs de meubles (Rietveld, Le Corbusier...). L'intérêt dominant des préurbanistes progressistes pour l'analyse et la critique des structures économiques et sociales les a portés vers la recherche sur les structures techniques et esthétiques. La ville de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle est anachronique : elle doit faire sa révolution industrielle, ce qui implique le recours à des matériaux nouveaux (béton, acier, verre...), mais aussi la standardisation et la mécanisation de la construction qui conduisent à un changement d'échelle des édifices, à une nouvelle typologie des bâtiments. La conception de la beauté qui en résulte est rationnelle, austère (du « purisme » de Le Corbusier et Ozenfant au « style international », dernier avatar de l'influence de Gropius et Mies van der Rohe).

Ce modernisme conduit à une volonté agressive de rupture avec le passé : les progressistes se présentent comme une avant-garde futuriste et ne sont pas conscients du fait que cette attitude les conduit à recréer un autre conformisme, sectaire (Le Corbusier), voire académique (URSS).

L'esthétique n'est en effet pas absente, comme l'expliquent les liens étroits avec les peintres, sculpteurs, décorateurs du mouvement moderne (au Bauhaus allemand, au Stijl néerlandais, chez les constructuristes russes, dans le purisme français...). La ville doit être un spectacle. Mais cette recherche de l'esthétique rejette tout passéisme (dans le plan commandé par Voisin pour Paris, Le Corbusier supprima tous les monuments de Paris, à la seule exception de Notre-Dame). La composition urbaine repose sur des formes simples, sur une *géométrie* qui trouve elle-même ses racines dans les mouvements artistiques modernes. Le Corbusier, une fois de plus, est le

plus extrémiste : « La culture est un état d'esprit orthogonal [...]. La droite est saine à l'âme des villes. » (*Urbanisme*, 1923.)

L'urbanisme progressiste se veut moderne, mais également *universel*. Il reprend en cela la conception de l'homme type universel des préurbanistes progressistes. Pour Le Corbusier, « les besoins humains [...] sont identiques pour tous les hommes, les hommes étant tous faits sur le même moule... » (*L'Art décoratif d'aujourd'hui*, 1925). Cette universalité autorise Gropius à parler de « type idéal de l'établissement humain » et la Charte d'Athènes à vouloir organiser la ville selon les grandes fonctions de la vie quotidienne (habiter, travailler, circuler, se cultiver). Le progressisme s'est donc exprimé à travers le fonctionnalisme. L'universalité de la théorie conduit les urbanistes progressistes à nier tant les contraintes culturelles que celles du site : Le Corbusier va jusqu'à proposer pour la reconstruction de Saint-Dié un plan inspiré de son plan « Voisin » pour Paris (1925).

Le courant progressiste reste imprégné de l'influence des hygiénistes du XIX^e siècle. La ville doit développer l'*hygiène* et la santé. C'est ce qui explique la place accordée à *la nature*, au soleil et à la verdure, chez Le Corbusier comme chez les urbanistes et les désurbanistes soviétiques, le souci de ces derniers de dédensifier la ville, celui de Le Corbusier de libérer le sol, de supprimer la rue et de construire en hauteur. Le Corbusier retrouve paradoxalement presque les mêmes termes que Proudhon : « La ville se transformera petit à petit en un parc » et parle de « cité-jardin verticale », tandis que Hilberseimer évoquait la « *urbs in huerta* (la ville dans un jardin) ».

Mais cette recherche de l'hygiène est d'abord guidée par un souci d'efficacité, pendant de l'intérêt des préurbanistes progressifs pour le rendement. Cela les conduit à prôner eux aussi un *ordre rigoureux*, contraignant, voire répressif (la maison commune soviétique, voire l'unité d'habitation de Le Corbusier). C'est encore Le Corbusier qui annonce : « Chacun bien aligné en ordre et hiérarchie occupe sa place [...]. C'est ainsi

que le troupeau se trouve conduit [...]. Le monde a besoin d'harmonie et de se faire guider par des harmoniseurs. » (*Manière de penser l'urbanisme.*)

La ville est d'abord le cadre du travail : son organisation doit favoriser la productivité. Le zonage, apparu avec Tony Garnier, est la conséquence naturelle de la séparation des fonctions, mais aussi de cette recherche de l'efficacité. La séparation des trafics également : Le Corbusier parle d'« indépendance réciproque des volumes bâtis et des voies de circulation ». Férés de modernité, ils acceptent le rôle dominant de l'automobile et adoptent l'« autostrade ».

Les urbanistes progressistes sont *normatifs*. Ils recherchent des formes types, des habitations modèles, des villes idéales, l'industrialisation de la construction et l'analyse rigoureuse des fonctions : « Une prudente limitation de la variété à quelques types d'édifices standards augmente leur qualité et diminue leur prix de revient. » (W. Gropius, 1935.)

En matière de conception de l'*habitat* cependant, les urbanistes progressistes, comme les préurbanistes, divergent. Les Anglo-Saxons et, dans une moindre mesure, les Néerlandais, et même les désurbanistes soviétiques, préfèrent l'habitat individuel. Au contraire, les urbanistes soviétiques, Le Corbusier et le Bauhaus prônent des immeubles collectifs, voire géants, qu'ils considèrent plus modernes. Ces immeubles, s'ils ne sont pas collectivistes (la maison commune soviétique), seront composés d'appartements types, de cellules fonctionnelles, intransformables (l'unité d'habitation de Le Corbusier).

Cette approche normative fait perdre à la ville son climat urbain. Elle est atomisée en « unités », en « raïons » et « microraïons » (URSS), en « quadras » et « superquadras » (Brasília) ; elle se dissout dans la verdure (les désurbanistes russes, Le Corbusier).

Au total, le courant progressiste apparaît limité par une vision *démiurgique* qui trouve son expression la plus claire dans les œuvres écrites de Le Corbusier.

2. Le modèle culturaliste. – Si le modèle progressiste est universel, le modèle culturaliste n'a exercé son influence que sur un espace plus limité : la Grande-Bretagne, avec Ebenezer Howard (1850-1928) et l'association des cités-jardins qu'il a fondée, l'Allemagne et l'Autriche avec Camillo Sitte (1843-1903), même si l'influence de ces deux auteurs se répandit internationalement (notamment le mouvement des cités-jardins) et fut prolongée par les auteurs d'inspiration humaniste (Patrick Geddes, Marcel Poète, Lewis Mumford...).

Camillo Sitte, architecte viennois, spécialiste du Moyen Âge et de la Renaissance, fut conduit à écrire, en 1889, *Der Städte-Bau, nach seinen künstlerischen Grundsätzen*⁸ pour protester contre l'aménagement de Vienne (et en particulier du Ring) par O. Wagner selon les principes haussmanniens. Il participa aux projets de développement de plusieurs villes autrichiennes et exerça une influence sur les urbanistes germaniques puis anglo-saxons.

Sitte adopte une attitude résolument passéiste : « Ce n'est qu'en étudiant l'œuvre de nos prédécesseurs que nous pourrons réformer l'ordonnance banale de nos grandes villes. » Il faut assurer la diversité et l'irrégularité des espaces, surtout dans le centre des villes en prenant exemple sur la ville antique, médiévale et, à la limite, renaissante. L'espace urbain doit être lié, cimenté par les monuments. La rue joue un rôle fondamental, de passage, de rencontre. L'espace doit être fermé, intime, à petite échelle, diversifié, imprévisible. Il doit rassurer et stimuler, favoriser les rencontres. L'esthétique doit guider tous les choix. Ces principes doivent guider les plans d'extension, s'inspirant des modèles anciens sans les recopier.

À l'héritage de la ville traditionnelle, Sitte oppose « l'indigence et la banalité des aménagements urbains modernes ». Cet engagement précoce contre les tenants du modernisme lui vaudra, de la part des urbanistes progressistes, une solide inimitié.

L'approche d'Ebenezer Howard est toute différente. Ce n'est pas un professionnel : c'est un petit journaliste, militant socialiste. Comme les préurbanistes, il part d'une critique de la ville industrielle. Mais le modèle de la *Garden City* (cité-jardin) qu'il propose dans son livre *To-morrow : A Peaceful Path to Real Reform* (1898)⁹, s'il comporte une large part d'utopie – une ville autosuffisante de 30 000 habitants avec sa « ceinture verte » où 2 000 agriculteurs procurant la nourriture nécessaire ; des plans précis, mais peu réalistes –, vise à constituer un modèle réalisable et répétable à l'infini (fig. 14).

Howard lui-même fonda dès 1899 la *Garden City Association* pour propager ses idées, relayées par des associations dans divers pays et par une association internationale dont il devint le président. Il fonda aussi la *First Garden City Limited*, qui acquit, en 1903, 1 700 ha pour construire la cité-jardin de Letchworth à 65 km au nord de Londres, sous l'égide de deux grands professionnels, Raymond Unwin et Barry Parker.

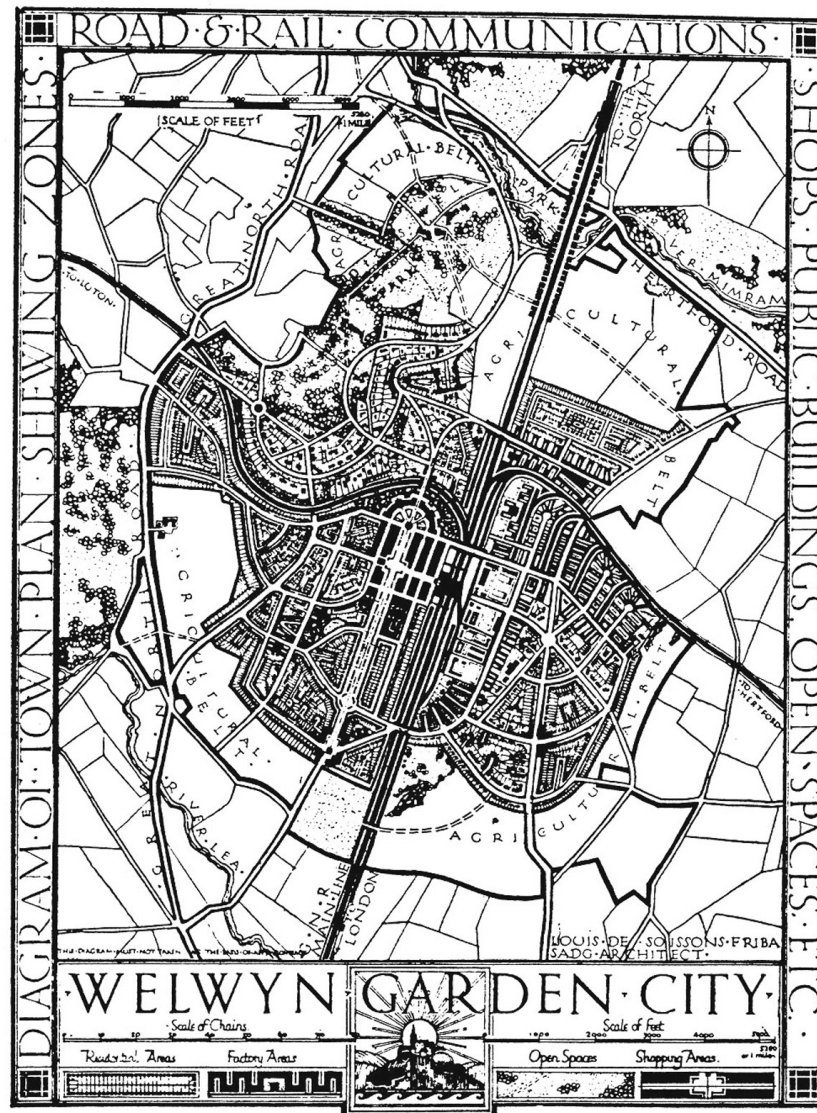


Fig. 15. – Le plan de *Welwyn Garden City* par Louis de Soissons (1919)

Certains, comme Raymond Unwin, qui fut l'urbaniste de Letchworth et du *Garden Suburb* d'Hampstead (entrepris en 1906 dans le nord de Londres), eurent une audience internationale par leur œuvre bâtie et par leurs écrits (*Town Planning in Practice*, 1909). D'autres, comme Frederik J. Osborn, ont été les successeurs et ont contribué à ce que le mouvement des cités-jardins prenne de l'ampleur en Grande-Bretagne et à l'étranger à

travers les villes nouvelles (*The New Towns : The Answer to Metropolis*, 1963).

Le courant culturaliste est essentiellement fondé par ces deux hommes, sur des bases très différentes : l'architecte-archéologue conservateur et passéiste et le militant socialiste quelque peu utopiste mais réalisateur. On peut considérer qu'il fut prolongé par toute une tradition d'auteurs qui ont en commun une approche humaniste de la ville.

Patrick Geddes (1854-1932), après en avoir réalisé à Édimbourg, imposa la nécessité d'enquêtes approfondies (*surveys*) préalables au projet urbain définissant la « polistique » (science des villes). S'inscrivant dans la mouvance howardienne, son ouvrage *Cities in Evolution* (1915) eut une grande influence pour la méthodologie de l'urbanisme, rappelant des principes évoqués par Cerdà, mais oubliés depuis.

Parallèlement en France, Marcel Poète (1866-1950), universitaire qui fonda l'Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaines (1916), devenu en 1924 l'Institut d'urbanisme de l'université de Paris, fut l'historien de Paris qui plaida pour une étude approfondie de la ville, considérée comme un organisme vivant, de son site, de sa population, de son économie (*Introduction à l'urbanisme*, 1929). Son œuvre fut prolongée par Pierre Lavedan (*Histoire de l'urbanisme*, 1926-1952).

Lewis Mumford (1895-1990), historien de la ville, se situe dans la ligne de Geddes. Comme celui-ci et Marcel Poète, il privilégie (*The Culture of Cities*, 1934-1961) une approche culturelle, fondée sur les sciences humaines plus que sur la technique, qu'il a développée dans ses nombreux écrits, dans son enseignement et dans sa pratique professionnelle d'analyste urbain.

Ce mouvement, héritier du courant culturaliste, s'est prolongé avec C. Gutkind (*Twilight of Cities*, 1962) ; Jane Jacobs (*The Death and Life of Great American Cities*, 1961), qui fit l'apologie de la ville ancienne, de la rue, et fustigea les parcs trop étendus, le zonage, les villes-satellites ; Kevin

Lynch, architecte, qui développa les concepts de perception et de lisibilité de la ville (*The Image of The City*, 1960).

Si différents que soient ces auteurs, et en particulier les deux fondateurs, Sitte et Howard, on peut dégager quelques traits communs qui sont dans la ligne des caractéristiques dégagées du préurbanisme culturaliste.

Tout d'abord, les culturalistes s'intéressent à la ville dans sa globalité. Le concept, culturel, de cité l'emporte sur celui, matériel, de ville. Le courant culturaliste est passéiste, teinté de nostalgie chez Sitte, comme chez Pugin ou Ruskin, de socialisme militant chez Howard comme chez Morris. L'évolution moderne des techniques et des besoins n'est pas au centre de leur analyse, à l'opposé des progressistes. Le temps est considéré comme réversible (Sitte) ou stable (Howard).

La vision esthétique s'exprime à travers le respect des apports de l'histoire des formes urbaines, héritées essentiellement chez Sitte, plus orientées vers l'avenir chez Unwin. La conception de la ville doit être rassurante, confortable, ce qui conduit à privilégier les espaces intérieurs, les voies courbes (Sitte : « On se sent à l'aise si le regard ne peut se perdre à l'infini »), à refuser les perspectives (Sitte), à l'opposé de l'apologie de la ligne droite et des espaces ouverts des progressistes. Pour les culturalistes, la ville est un espace fermé, limité, qui s'oppose clairement à la campagne. Howard fixe même des limites précises (30 000) à la population de la cité-jardin typique. L'espace urbain est d'abord formé par les édifices, les rues et les places, espaces fondamentaux assurant la relation entre les bâtiments et entre les hommes. L'analyse des relations entre les bâtiments et la voirie tient chez les culturalistes la place que prend, chez les progressistes, l'analyse fonctionnelle.

De fait, c'est plus leur opposition aux idées progressistes que les points communs entre eux qui rapproche les auteurs culturalistes et permet d'y voir un véritable courant.

3. Les limites de la dualité progressisme-culturalisme. Comme pour les préurbanistes, il convient de nuancer et de compléter l'opposition entre progressistes et culturalistes.

Tout d'abord, certains théoriciens sont difficiles à classer dans l'un ou l'autre courant, ayant subi des influences diverses. Tel est le cas de Georges Benoît-Lévy (1880-1969). Celui-ci a popularisé en France le concept de cité-jardin d'Howard, traduisant, dès 1903, le livre de ce dernier, puis présentant lui-même ce projet pour les villes françaises (*La Cité-Jardin*, 1904), mais sous une forme paternaliste assez différente de la conception d'Howard. Cette conception de la cité-jardin s'est concrétisée, dans les années 1930, dans les cités-jardins construites dans la banlieue de Paris, sous l'égide d'Henri Sellier, et ailleurs (Lyon, etc.).

Le courant marxiste, après s'être longtemps désintéressé de l'urbanisme (sauf en URSS entre les deux guerres mondiales), le retrouve avec Henri Lefebvre (*La Révolution urbaine*, 1970) et Manuel Castells (*La Question urbaine*, 1972). Mais, comme chez Marx et Engels, leur critique ne s'accompagne d'aucune proposition.

Quant au courant antiurbain américain, il a conduit aux propositions de l'architecte Frank Lloyd Wright (1863-1959). Dans ses nombreux écrits, de *The Disappearing City* (1932) à *The Living City* (1958), il présente l'utopie de Broadacre. Après avoir critiqué la ville industrielle qui « urbanifie » le citoyen, au détriment du contact avec la nature et du développement de la personnalité, il prône un individualisme forcené, qu'il qualifie de « démocratie », lié à une dépolitisation de la société au profit de la technique. Il propose de disperser les fonctions urbaines dans la nature sous forme d'unités réduites avec des maisons individuelles à faible densité (parcelles de 1,6 ha et plus) afin de favoriser les loisirs. Les activités peuvent être dispersées ou regroupées, ce qui ouvre des possibilités diverses en matière de transports et de communications, auxquelles il accorde un rôle important. Le site, la diversité topographique doivent être mis en

valeur. « L'architecture est subordonnée à la nature. » F.L. Wright reprend certaines valeurs des progressistes (croyance dans le progrès, dans la technique) comme des culturalistes (l'intimité, l'organicité).

CHAPITRE III

Le statut de l'urbanisme

On s'accorde à considérer que le terme « urbanisme », dans son sens actuel, est apparu en 1910 dans le *Bulletin de la Société neuchâteloise de Géographie* sous la plume de Pierre Clerget. L'important est le caractère relativement récent du mot, sinon de la chose, « urbanisme ». Certes, en France, on avait, au XVIII^e siècle, déjà employé le mot comme « science de l'urbanité » (Sébastien Mercier), mais ce sens s'était perdu depuis. Certes aussi, on a vu que, bien avant cette date, des réalisations planifiées ressortissaient à l'urbanisme. Certes encore, certains auteurs devaient énoncer des concepts très proches de celui d'urbanisme : l'*urbanización* d'Ildefonso Cerdà (1867), le *Städte-Bau* de C. Sitte (1889). Mais le premier terme se réfère tout autant au processus de développement des villes qu'à l'action volontaire sur celui-ci, et le second à « l'art » de bâtir les villes, plus qu'aux méthodes pour y parvenir. Notons enfin que l'anglais *Town Planning* s'est imposé en 1909 avec l'ouvrage de Raymond Unwin (*Town Planning in Practice*) et le *Town Planning Act*.

Il importe, au-delà de ce rappel chronologique, de définir le statut épistémologique de l'urbanisme¹, ce qui conduira à préciser ses rapports avec l'espace, d'une part, avec le temps, d'autre part.

I. – Le statut épistémologique de l'urbanisme

L'urbanisme est-il *une science*, c'est-à-dire un ensemble organisé des connaissances ? Cela supposerait concepts propres et constructions théoriques fondées sur ces concepts. Or, ceux-ci se distinguent mal de ceux des sciences, exactes ou non, auxquelles fait appel la connaissance des faits urbains. Quant aux théories, on a vu que si, de Cerdà à Le Corbusier, elles se réclament d'un statut scientifique, elles n'ont jamais emporté l'adhésion générale. Pour Cerdà, la spécificité de l'urbanisme repose sur une collecte systématique de l'information, matière d'une analyse qui doit permettre d'édicter des lois : Cerdà est, sur ce plan, en avance d'au moins un demi-siècle. Le Corbusier, au contraire, ne fait pas progresser la réflexion lorsqu'il annonce de façon incantatoire que « les preuves de laboratoire existent » et prétend établir un « plan juste, vrai et exact » : pour lui, l'urbanisme se réduirait à une géométrie qui ne connaîtrait que l'angle droit. L'urbanisme, avant de devenir une science, a un long chemin à parcourir, sans doute sans issue.

L'urbanisme serait-il, plus modestement une *technique*, c'est-à-dire les procédés et les méthodes d'un art, d'une fabrication ? Mais où sont les méthodes propres à l'urbanisme ? Elles sont matière à débat, voire à controverse. Même dans un des champs où des approches mathématiques (modèles) ont été largement développées, celui de la planification des transports urbains, ils ont été abondamment critiqués.

L'urbanisme peut-il alors prétendre être *un art*, c'est-à-dire « une manière de faire les choses selon les règles, expression d'un idéal de beauté... » (Larousse). Les seules règles – changeantes – qui régissent l'urbanisme sont celles du droit, qui n'en constitue qu'un aspect. Quant à l'idéal de beauté, il est rarement atteint et ne peut constituer qu'un objectif parmi d'autres. D'ailleurs, la ville ne nous renvoie-t-elle pas, comme dans un miroir, l'urbanisme de nos prédécesseurs, voire celui de nos

contemporains. Qu'on songe, par exemple, au Vaudreuil dont ses concepteurs dans les années 1970 prétendaient faire une ville modèle et qu'on doit réhabiliter aujourd'hui.

L'urbanisme ne peut donc prétendre ni au statut de science, ni à celui de technique, ni à celui d'art. Ne serait-ce pas plutôt une *praxis* (πραχis), une *action* ? Il s'agit, en effet d'une action volontaire. Mais l'urbanisme est également *une pratique*, un exercice d'application, d'exécution, une manière de faire, une confrontation aux réalités, d'où naît l'expérience, nourrie par les hésitations, plus que la connaissance.

La pluralité de la praxis et de la pratique de l'urbanisme explique la rivalité des prétentions visant à l'annexer. En France, ce furent d'abord les architectes qui ont accaparé, non sans combat avec les ingénieurs et les hygiénistes, la pratique professionnelle. Le Corbusier, a-t-on dit, prétendait que « l'urbaniste n'est pas autre chose que l'architecte ». Ce furent ensuite les ingénieurs des ponts et chaussées qui avaient, à la Libération, refusé de prendre en charge la reconstruction, mais qui, après la constitution, en 1966, du ministère de l'Équipement (regroupant ceux de la Construction et des Travaux publics), en devinrent le corps de fonctionnaires pilote, monopolisant les postes de responsabilité dans l'administration. Enfin, ce fut, dans l'Université, la prétention des géographes à rebaptiser leurs diplômes en « aménagement », voire en « urbanisme », faisant peu de cas de l'apport, tout aussi nécessaire que le leur, des autres disciplines².

L'urbanisme a connu, depuis les années 1970, un reflux certain. La décentralisation (1982-1983), en transférant aux communes des responsabilités qu'elles n'étaient pas toujours prêtes à assumer, y a contribué.

II. – L'urbanisme, une discipline de l'espace

L'espace, étendue indéfinie qui contient et entoure « tous les objets », s'entend à des échelles diverses.

Pour l'urbaniste, l'espace apparaît d'abord comme un bien rare, dont il importe d'organiser rationnellement l'utilisation. La rareté de l'espace se traduit par le prix du sol. Certes, l'occupation de l'espace s'organise spontanément selon les prix du sol que les différents agents économiques (entreprises, ménages, etc.) sont prêts à payer. Mais la collectivité peut intervenir pour rendre cette compétition moins sauvage, par exemple, en constituant des réserves foncières qu'elle affectera à des usages moins compétitifs, mais jugés prioritaires (habitat social, espaces verts, équipements publics...).

Le droit de l'urbanisme vient fixer les règles d'utilisation du sol et de construction afin d'assurer, dans l'intérêt général, un certain ordre dans l'occupation de l'espace urbain, y compris pour y ménager des zones naturelles à des fins agricoles ou paysagères. Les densités et les formes de construction peuvent également être réglementées.

L'espace urbain est aussi celui de la mobilité des citadins et tout d'abord de la plus contraignante d'entre elles, la mobilité quotidienne obligée, celle des déplacements entre domicile et lieu de travail, baptisés « migrations alternantes ». Les techniques de transport influent considérablement sur l'organisation spatiale de la ville. Leur amélioration a permis l'extension des villes et on peut observer qu'à chaque époque les plus grandes villes ont eu une dimension telle qu'on puisse se rendre du centre à la périphérie en une heure environ : 4 km à pied dans la Rome antique, 8 en omnibus à chevaux dans le Paris du XIX^e siècle, 25 (porte à porte) en chemin de fer entre les deux guerres mondiales, 50 en automobile.

III. – L'urbanisme, une discipline du temps

I. Cerdà fut le premier à considérer l'histoire comme une des disciplines fondamentales de la « science urbaine » : ni fin en soi ni supplément de savoir, elle est pour lui le chemin obligé sans lequel on ne peut comprendre la signification et le problème des villes. C. Sitte estimait que seule l'histoire permet de donner un sens et un fondement objectif aux principes de l'organisation des ensembles urbains.

L'urbanisme ne peut ignorer les héritages du passé. Mais c'est avant tout une action qui engage l'avenir, parfois à long terme, pour plusieurs générations, voire plusieurs siècles (qu'on songe à la pérennité des infrastructures de transport ou des découpages parcellaires). L'apport de la réflexion prospective est donc indispensable. Mais elle ne doit pas être dévoyée en futurologie : cette dernière est une pseudodiscipline scientifique qui consiste à prolonger, en les accentuant, les tendances déjà observables. La prospective (ou « art de la conjecture », selon Bertrand de Jouvenel³) s'appuie au contraire sur une connaissance de l'histoire qui insuffle une grande prudence à l'égard de l'innovation et du changement à tout prix comme des continuités linéaires. Elle « hésite sans cesse entre le probable, le plausible et le vraisemblable. Elle est fascinée par l'incertitude. Elle fait du futur, qu'elle considère comme inconnaissable par nature, usage apparemment paradoxal⁴ ». « Elle part de l'exploration de l'avenir, non pas un avenir déduit, mais une pluralité d'avenirs imaginés⁵. »

Mais l'urbanisme est également inséré dans le présent. Il n'y a pas d'intervention efficace sur l'espace urbain si elle n'est pas ancrée dans l'état de la société, ce qui n'interdit pas à l'urbaniste de tenter de contribuer à le faire évoluer. L'expérience apprend que les règles juridiques qui ne traduisent pas, quitte à la devancer un peu, l'évolution de la société, demeurent lettre morte. De même, l'urbaniste est condamné à voir ses propositions inopérantes si elles négligent les tendances, quitte à les canaliser, à essayer d'entraîner les valeurs et les goûts de la société urbaine.

Cet enracinement dans le présent justifie l'importance des enquêtes préalables, réclamées par I. Cerdà (1867), puis par P. Geddes (1915). Mais celles-ci ne doivent pas être un simple exercice formel, qu'on oublie à l'étape des propositions. Elles doivent conduire à un diagnostic ferme, à l'élaboration de solutions alternatives soumises à la réflexion prospective, testées pour choisir une stratégie et en détailler les étapes.

Car passé, présent et avenir ne doivent pas être envisagés indépendamment. La prospective se nourrit de l'analyse historique, en particulier en longue durée. Les propositions pour le futur reposent sur le diagnostic de l'état actuel et des tendances passées. Le temps de l'urbaniste est également pluriel : à la longue durée des historiens, du patrimoine accumulé et du paysage façonné par les siècles, se superposent la durée des générations et des cycles économiques et celle des cycles naturels (l'année, la journée...).

L'urbanisme est avant tout une discipline de l'espace. Mais c'est tout autant une discipline du temps. Temps et espace sont en fait indissociables, tant pour l'analyse que pour la création.

CHAPITRE IV

Historique de la planification urbaine en France

L'urbanisme, s'il existait avant le mot, n'est entré que tardivement dans la législation. En France, la loi de 1884 avait imposé aux communes d'établir un plan général de nivellement et de voirie, et celle de 1902 a institué le permis de bâtir dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Les règles de hauteur et de gabarit des bâtiments sont apparues à Paris également en 1902. Mais il s'agissait là de mesures techniques visant la construction. Les premiers textes fondant le droit de l'urbanisme ne sont apparus qu'après la Première Guerre mondiale.

I. – L'entre-deux-guerres : les premiers plans

La première loi instaurant des *plans* « d'aménagement, d'embellissement et d'extension » fut la loi Cornudet, votée en 1919, mais dont la proposition avait été présentée et discutée dès 1912. Elle fut modifiée et renforcée par la loi de 1924.

L'inspiration venait du Musée social, qui avait été à l'origine des premières lois en faveur du logement social et qui regroupait des patrons

paternalistes, des chrétiens sociaux et des protestants. Ces plans devenaient obligatoires pour les communes de plus de 10 000 habitants (à partir de 5 000 si elles étaient en croissance rapide), toutes celles (80) du département de la Seine, les stations balnéaires et autres, les villes artistiques et les villes sinistrées. L'application de ces lois se heurta au manque de savoir-faire des communes. Le bureau d'urbanisme du département de la Seine établit ces plans pour la plupart des communes du département. Ailleurs, on eut recours aux urbanistes libéraux, la profession commençant à s'organiser autour de la Société française des urbanistes (SFU). Mais le processus d'élaboration, d'enquête publique et d'approbation était très long (douze ans en moyenne) et les premiers plans « d'aménagement, d'embellissement et d'extension » ne furent approuvés qu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Ces plans arrivèrent trop tard pour éviter les lotissements défectueux¹ des années 1920 : les lois de 1919 et 1924 avaient bien prévu de réglementer ces lotissements, mais les lotisseurs avaient trouvé des échappatoires, d'autant plus aisément qu'en cas de procès les tribunaux leur donnaient raison « au nom du droit de propriété ».

L'entre-deux-guerres vit aussi naître le souci d'un urbanisme à l'échelle des grandes agglomérations. La loi du 14 mai 1932 prescrivit un « projet d'aménagement de la région parisienne » qui fut établi en deux ans sous l'égide d'Henri Prost, mais ne fut approuvé qu'en 1939 (et confirmé en 1941), trop tard pour faire obstacle aux abus des lotisseurs.

II. – L'après-guerre : l'application de la loi de 1943

La loi du 15 juin 1943, validée par l'ordonnance du 27 octobre 1945, a posé les bases d'un urbanisme centralisé dont les principes restèrent en

vigueur jusqu'en 1983 (lois de décentralisation). En particulier, celui selon lequel les dispositions d'urbanisme qui restreignent l'utilisation du sol n'ouvrent droit à aucune indemnité quand elles ne modifient pas l'état antérieur des lieux : c'est l'aboutissement d'un long conflit avec les propriétaires fonciers, tout-puissants jusque-là.

La loi prévoit deux niveaux de plan :

- *le projet d'aménagement intercommunal* (devenu plan directeur d'urbanisme intercommunal en 1959) s'applique à un groupement de communes ;
- *le projet* (devenu plan en 1959) *d'aménagement communal* est obligatoire dans les communes qui étaient soumises aux plans prévus par les lois de 1919 et 1924.

Tous ces plans étaient opposables aux tiers, ce qui supposait une enquête publique avant approbation. Si leur établissement fut assez intensif pendant la période de reconstruction après la guerre, il se ralentit ensuite sensiblement. L'administration du ministère de la Construction ne fut pas capable, faute d'effectifs et de crédits, d'établir les plans nécessaires, alors que déferlaient les grands ensembles². Dans la plupart des communes, les seuls plans opposables aux tiers étaient ceux qui étaient issus des lois de 1919 et 1924 (et, pour la région parisienne, le plan Prost de 1934), destinés à prévenir les lotissements, donc inadéquats face à la nouvelle situation. On les appliqua « sélectivement » : ainsi naquit l'« urbanisme de dérogation » qui devait se prolonger au début des années 1960 avec le plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG).

Dans le même temps, le droit de préemption avait été créé (1962) dans les ZAD (zones d'aménagement différé), tandis que les grands ensembles avaient été réglementés dans le cadre des « zones à urbaniser par priorité » (ZUP), instituées par décret du 31 décembre 1958.

III. – L’urbanisme planificateur : la loi d’orientation foncière (1967) et son application

Il fallait mettre en place un système plus efficace. Le mérite en revint à Edgard Pisani à la suite de la fusion, sous le titre de ministère de l’Équipement, les ministères de la Construction et des Travaux publics (1966).

La loi d’orientation foncière (LOF) du 30 décembre 1967 pose le principe de l’élaboration conjointe, par les services de l’État et les communes concernées, de deux types de documents d’urbanisme :

- *le schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme (SDAU)* qui fixe les orientations de la politique d’aménagement de l’espace, en général à l’échelle intercommunale : il n’est pas opposable aux tiers ;
- *le plan d’occupation des sols (POS)* qui fixe, dans le cadre des orientations du SDAU lorsqu’il en existe un, les règles générales d’utilisation des sols, en général à l’échelle de la commune : il est opposable aux tiers.

La loi de 1967 prévoyait que les POS fussent obligatoires à peu près pour les mêmes catégories de communes que celles qui sont indiquées dans les lois de 1919 et 1924 (et reprises en 1943).

La loi de 1967 a, par ailleurs, institué les zones d’aménagement concerté (ZAC)³ qui se sont substituées aux ZUP. Elle a également officialisé l’existence du schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme de la région parisienne (établi en 1965 et approuvé, après révision, en 1976).

IV. – L'urbanisme décentralisé (depuis 1983)

Les lois de décentralisation de 1983 ont transféré aux communes les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme. Le SDAU devint schéma directeur et eut vocation à concerner également les zones rurales. La loi de 1983 rendit le POS facultatif. Si des incitations importantes à établir des POS existaient (décentralisation du permis de construire, de la création des ZAC et des lotissements), il n'y en avait aucune à établir des schémas directeurs.

Les lois de décentralisation ont introduit, pour préserver l'intérêt général, les lois d'aménagement et d'urbanisme (notamment pour la montagne, le littoral et les abords des aéroports), les prescriptions d'aménagement et les programmes d'intérêt général, qui s'imposent aux collectivités territoriales. Mais ces garde-fous étaient bien ténus face à l'euphorie qui a saisi les maires, détenteurs d'un pouvoir nouveau qu'ils ne maîtrisaient pas toujours. Depuis la décennie 1980, la France a connu un recul des préoccupations d'urbanisme et de l'intérêt général face aux intérêts locaux. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a prévu la possibilité d'établir, sous la responsabilité de l'État, des directives territoriales d'aménagement (et de développement durable depuis 2010) qui s'imposent aux documents d'urbanisme⁴.

Depuis la décentralisation, les schémas directeurs étaient presque tombés en déshérence. Quant aux POS, la pratique s'était instituée de les modifier (la procédure est légère) en fonction des projets présentés par les constructeurs et qui convenaient au maire : ainsi, ce sont les projets de construction qui « pilotaient » les documents d'urbanisme, alors que ce devait être l'inverse.

La loi du 13 décembre 2000 « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU) a remplacé le POS par le *plan local d'urbanisme (PLU)* et le schéma

directeur par *le schéma de cohérence territoriale (SCoT)*. Ces nouveaux documents d'urbanisme ont pour objet de permettre une vision plus large (intégrant notamment le logement et les transports), l'un à l'échelle communale (de la ville), l'autre à l'échelle intercommunale (celle de l'agglomération)⁵. Il s'agit là d'une volonté de mieux coordonner les politiques sectorielles entre elles et de faire des PLU et des SCoT des documents de synthèse des politiques urbaines, afin de leur conférer plus d'autorité et plus de réalisme. La loi « Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique » (ELAN) du 23 novembre 2018 et une ordonnance en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021 incitent à retenir un périmètre proche des bassins d'emploi et de mobilité. Au 31 décembre 2019, 194 SCoT étaient approuvés, 135 autres en révision et 137 en cours d'élaboration.

La plupart des PLU adoptés ne sont que des révisions de POS. La loi « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové » (ALUR) du 27 janvier 2014 prévoit que les PLU (dont le contenu a été allégé par le décret du 28 décembre 2015) seront établis à l'échelle intercommunale (PLUi), mais laisse aux communes de larges possibilités pour refuser cette évolution pourtant très souhaitable. Au 31 décembre 2019, 208 PLUi sont en vigueur et 374 en cours d'élaboration (115 PLUi sectoriels couvrent un secteur d'une intercommunalité).

SECONDE PARTIE

PRATIQUES PROFESSIONNELLES DE L'URBANISME

CHAPITRE V

Les échelles d'intervention de l'urbanisme

Aménagement et urbanisme s'exercent à différentes échelles. L'aménagement est « l'ensemble des actions concertées visant à disposer avec ordre les habitants, les activités, les constructions, les équipements et les moyens de communication sur l'étendue d'un territoire¹ », de l'échelle d'un local à celle du monde (gestion des ressources naturelles, pollution des océans, effet de serre, etc.). L'urbanisme se conçoit de l'échelle d'une opération (projets de composition urbaine) à celle d'une région urbanisée (schéma directeur régional).

I. – Urbanisme et aménagement du territoire

L'aménagement du territoire² est une entreprise volontaire, initiée par les pouvoirs publics. Il comporte une dimension spatiale (instituer ou rétablir des équilibres spatiaux), mais également une dimension prospective (devancer et orienter les mutations de l'appareil économique et les migrations des hommes). Il serait dangereux de laisser la dimension prospective à la seule planification économique, celle-ci risquant de créer, voire d'aggraver, les déséquilibres entre les régions. La notion

d'aménagement du territoire a en effet toujours été liée à la lutte contre les déséquilibres démographiques et économiques.

L'Union soviétique a tenté (sans succès) de limiter la croissance de Moscou (plan de 1935), mais a surtout créé, notamment en Sibérie et en Asie centrale, quelque 1 200 villes nouvelles, presque toutes liées à de nouveaux complexes industriels : ces villes nouvelles abritent quelque 30 millions d'habitants, près du quart de la population urbaine de l'ex-URSS. La Grande-Bretagne a entrepris de limiter l'extension des grandes agglomérations, et d'abord de Londres (*Greater London Plan* de Patrick Abercrombie, 1944), en décentralisant les industries vers des régions à dominante rurale (*Development Areas*) ou en les desserrant (*Overspill*) vers l'extérieur de la région, au-delà de la ceinture verte (*Green Belt*), en particulier dans les villes nouvelles (*New Towns Act*, 1946). Les Pays-Bas ont d'abord (second plan d'aménagement du territoire de 1966) cherché à réduire l'importance de la concentration de l'ouest (*Randstad*, qui regroupe Amsterdam, La Haye, Rotterdam, Utrecht, etc.) au profit de l'est et du nord du pays. Ils ont construit des villes nouvelles dans les polders du Zuyderzee. Mais les grandes villes (Amsterdam et Rotterdam surtout), comme Londres, ont perdu une part importante de leur population et de leurs activités. Depuis 1985, on prône la « reconcentration urbaine ». Dans d'autres pays, l'aménagement du territoire vise à développer des régions encore peu mises en valeur, par exemple en Italie, pour réduire les inégalités entre le Nord (plaine du Pô) et le Sud (Mezzogiorno) du pays.

En France, la politique d'aménagement du territoire a toujours eu une dimension urbaine, même si d'autres aspects (réalisation de grands aménagements régionaux, tels le canal de Provence, schémas directeurs d'infrastructure, aménagement rural, reconversion de régions industrielles) ne doivent pas être négligés :

- limitation du développement de l'agglomération parisienne, opposée, non sans excès, au « désert français³ », en particulier par la procédure de l'agrément (autorisation spéciale pour créer ou étendre des locaux d'activités) instituée en 1955 ;
- définition des métropoles d'équilibre (Lyon, Marseille, Lille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Nancy-Metz, Nantes) en 1963, chargées de faire contrepoids à Paris ;
- politique des villes moyennes, à partir de 1973.

En fait, cette politique a connu des réorientations successives qui se sont accompagnées d'un affaiblissement du rôle de la Délégation à l'aménagement du territoire à l'action régionale (DATAR, créée en 1963). Après que son nom a été légèrement modifié en 2005, puis en 2009, la DATAR a été remplacée en 2014 par le Commissariat général à l'équilibre des territoires (CGET), qui a ajouté à ses missions celles du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Enfin, il a lui-même été rebaptisé Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) depuis le 1^{er} janvier 2020 et élargi à la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux ainsi qu'au numérique.

La politique d'aménagement du territoire aurait dû connaître un renouveau avec l'élaboration de la loi pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Pasqua) du 4 février 1995 et la loi Voynet du 25 juin 1999. Mais le schéma national a été abandonné. Seuls 9 schémas régionaux d'aménagement du territoire ont été approuvés.

II. – L'aménagement régional

L'aménagement régional revêt plusieurs formes :

1. Politique de développement économique des régions, par construction d'infrastructures, d'équipements attractifs (universitaires, culturels, etc.), voire par de grands aménagements (vallée du Tennessee aux États-Unis, littoral Languedoc-Roussillon, etc.). En France, cette politique a pris la forme d'actions de reconversion des anciennes régions industrielles (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, etc.) et de création de technopôles, chargés d'attirer des activités innovantes. En 2006, ont été créés 66 pôles de compétitivité. Leur bilan est mitigé : ils ne remplissent pas tous les critères affichés, notamment le lien avec la recherche et l'université, et ont créé peu d'emplois. Ils ont cependant été prolongés à plusieurs reprises : il en existe 54 en 2022, réunissant quelque 2 000 laboratoires et établissements d'enseignement supérieur et 10 000 entreprises.

2. Politique d'aménagement des métropoles. – En 1928, la nécessité d'une politique d'aménagement d'ensemble pour la région parisienne a été reconnue. Le projet d'aménagement de la région parisienne (PARP, dit plan Prost) de 1934 définissait une stratégie qui visait à limiter la croissance spatiale de la région et à la doter d'un réseau d'autoroutes. Les plans communaux devaient lui être subordonnés. Approuvé en 1939 et 1941, le plan Prost ne put être appliqué qu'après la guerre, à une époque où la priorité était à la construction rapide de logements avec l'aide de l'État (grands ensembles de HLM), non à la limitation de l'espace urbanisé par les lotissements (qui avaient dominé la croissance de la banlieue entre les deux guerres mondiales). Le plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne (PADOG, 1960) tenta bien d'organiser la prolifération des grands ensembles et de restructurer la banlieue mais, dominé lui aussi par une conception malthusienne (il était interdit de construire au-delà du « périmètre d'agglomération » qui correspondait aux contours de l'agglomération existante), il ne parut guère opérationnel.

Le *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris* (SDAURP, 1965), élaboré sous l'autorité de Paul Delouvrier, abordait les problèmes d'aménagement régional dans une perspective résolument dynamique : acceptation de la croissance démographique et économique, création de huit villes nouvelles (cinq furent retenues et réalisées⁴) pour accueillir la croissance (logements et activités) et de centres restructurateurs dans la banlieue existante (La Défense, Créteil, Bobigny, etc.), construction du réseau express régional (RER), poursuite de la réalisation du réseau autoroutier, etc. Le schéma directeur régional, officiellement approuvé en 1976 après révision, a guidé l'aménagement régional pendant deux décennies.

À la fin des années 1980, sa révision était devenue nécessaire. Le *schéma directeur de la région Île-de-France* (SDRIF) a été approuvé par décret en Conseil d'État le 26 avril 1994. Il s'agissait d'un document assez terne, très peu contraignant, qui a eu surtout pour objet d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation et qui prévoyait un rééquilibrage vers l'est de la région qui ne s'est pas réalisé.

Une révision a été entreprise sous la responsabilité, conformément à la loi du 4 février 1995, du conseil régional, en association avec l'État. Le conseil régional a adopté le projet du nouveau SDRIF le 25 septembre 2008. Celui-ci accordait une grande place aux aspects environnementaux et prônait la densification de l'agglomération existante. Mais des désaccords avec l'État sont apparus, notamment quant aux infrastructures de transport. L'État a développé le projet du *Grand Paris* (loi du 3 juin 2010), contradictoire sur plusieurs points (notamment le métro souterrain de rocade à 20 km environ du centre) avec le SDRIF. Il a approuvé celui-ci, mais l'a aussitôt placé en révision pour prendre en compte notamment le *Grand Paris Express*, projet de compromis. Le SDRIF ainsi modifié⁵ a été approuvé par le Conseil régional puis par le gouvernement (27 décembre 2013).

L'État a créé, par la loi du 27 janvier 2014, des *métropoles*. Seule celle de Lyon a le statut de collectivité territoriale. Les critères retenus ont conduit à créer, au 1^{er} janvier 2015 et jusqu'en 2018, 19 métropoles, plus celle de Lyon, celles de Paris et d'Aix-Marseille ayant un statut spécial. Leurs compétences comprennent le développement économique, l'aménagement de l'espace, la politique de la ville, la politique de l'habitat, les services d'intérêt collectif, l'environnement et le cadre de vie.

La métropole du Grand Paris avait fait l'objet, par la loi du 3 juin 2010, de la création de la Société du Grand Paris, chargée notamment de réaliser le Grand Paris Express et de l'aménagement autour de ses gares. La loi du 27 janvier 2014 a institué l'établissement public du Grand Paris, qui comprend Paris, les trois départements de la petite couronne et sept communes limitrophes. Celui-ci a des compétences étendues comme les autres métropoles. Un projet envisage même de regrouper Paris et les trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) en un département unique du Grand Paris. Contesté par les trois départements de la petite couronne, ce projet est au point mort en 2022. Faut-il recréer, un demi-siècle après sa division, un équivalent de l'ancien département de la Seine, en excluant toute la partie extérieure de la région et au risque de rivalité avec cette dernière ? Cette critique peut également être opposée à la création de la métropole du Grand Paris qui exclut notamment l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle et les villes nouvelles.

III. – L'échelle de la ville

L'échelle de la ville est, par essence, celle de l'urbanisme. Il peut concerner la restructuration de villes existantes, comme leur extension, voire la création de villes nouvelles.

1. La restructuration des villes s'effectue généralement par des successions d'opérations locales et ressortit donc surtout à l'échelle du quartier. Mais ces opérations peuvent – doivent – s'insérer dans un projet d'ensemble. Tel a été le cas d'Hausmann pour Paris (négligeant malheureusement les faubourgs au-delà des limites de 1860) ou de Cerdà pour Barcelone (plan de 1859). Le plan de Moscou de 1971 a proposé la création de huit centres secondaires, reliés au centre principal par de grands axes regroupant des activités, et la reconstruction, en les regroupant dans des centres d'activités, de toutes les entreprises de la capitale. Lyon 2010 a tenté de réaliser un véritable projet pour l'agglomération lyonnaise, susceptible d'assurer la jonction entre le centre traditionnel (la Presqu'île) et le nouveau centre (La Part-Dieu), l'équilibre entre la zone centrale (Lyon et Villeurbanne) et les banlieues, entre l'ouest résidentiel et l'est populaire, etc.

Les opérations de *reconstruction*, après les guerres ou après un séisme, prennent des formes variables. Soit on reconstruit, parfois sur un site différent (Agadir après le tremblement de terre de 1960) : il s'agit alors d'une ville nouvelle. Plus souvent, on reconstruit sur place, en cherchant à s'affranchir du plan ancien (Maubeuge par Lurçat), à l'adapter à une architecture nouvelle (Le Havre reconstruit par Perret) ou, au contraire, à retrouver les formes bâties traditionnelles (Saint-Malo par Arretche).

2. L'extension a longtemps été laissée à l'initiative privée. Elle a commencé à être codifiée par les plans d'extension. Ceux-ci doivent prendre en compte les opportunités foncières, prévoir les infrastructures de liaison avec le centre, programmer les équipements nécessaires et leur financement, définir le zonage (habitat, activités, équipements, espaces libres, etc.) et le mode de groupement des logements (densités, types de constructions, secteurs de financement, etc.). En France, l'extension urbaine a trop longtemps été guidée par les mécanismes de financement du

logement de l'époque : habitat ouvrier avant la Première Guerre mondiale, lotissements entre les deux guerres, grands ensembles après la seconde...

À partir des années 1980, les villes nouvelles ont été concurrencées par la « rurbanisation », processus non planifié de construction de « villages » de maisons individuelles en milieu rural. Cet « exode urbain⁶ » est consommateur d'espace et d'énergie (pour le chauffage et surtout pour les déplacements, presque tous effectués en automobile), éloigne les habitants des équipements publics (scolaires, sanitaires, etc.) et privés (commerces), et est coûteux pour eux (en Île-de-France, les dépenses supplémentaires de transport absorbent la quasi-totalité des économies de loyer par rapport à une localisation centrale). C'est la raison qui a conduit, dans le SDRIF, à recommander la voie de la « ville compacte ». Celle-ci devrait reposer sur une organisation hiérarchisée des pôles de centralité aux points de convergence des lignes de transport en commun et sur la recherche de densités plus élevées, notamment autour de ces pôles, enfin sur la préférence en périphérie pour des « maisons de ville » (mitoyennes) qui, tout en offrant un petit jardin, occuperaient beaucoup moins d'espace.

3. Les villes nouvelles⁷ ont existé à toutes les époques : à l'Antiquité, au Moyen Âge (bastides, en particulier), à l'époque moderne (villes forteresses, villes de résidence, villes coloniales), à l'époque industrielle (villes minières, ports, etc.). La ville nouvelle suppose la maîtrise foncière, un plan d'urbanisme directeur (qui reflète alors les tendances dominantes de l'époque), des mécanismes administratifs et financiers adaptés à une opération globale menée en site vierge ou quasi vierge. À l'époque contemporaine, les villes nouvelles sont de trois types principaux différents, selon leurs finalités :

- *villes industrielles*, conformément à une politique d'aménagement du territoire ou d'aménagement régional : en URSS, mais aussi en Hongrie (Dunaújváros, complexe sidérurgique dans la plaine centrale), en

Pologne (Nowa Huta, complexe sidérurgique près de Cracovie, Nowe Tychy en Silésie) et dans d'autres pays d'Europe orientale, plusieurs villes de ce type ont été construites après la Seconde Guerre mondiale, tout comme au Canada avec les *Company Towns* sur le site des mines du grand nord, etc. ;

- *nouvelles capitales* créées pour des raisons variées : front pionnier d'aménagement du territoire (Brasília), arbitrage entre grandes villes concurrentes (Washington, Canberra, Brasília encore), ou entre groupes ethniques rivaux (Abuja, au Nigeria), raison stratégique (Islamabad), etc. ; ces créations se sont multipliées, par exemple en Côte d'Ivoire, dans l'ex-Birmanie, en Égypte, en Indonésie...
- *villes nouvelles liées à la déconcentration des grandes métropoles* : dans la ligne des *Garden Cities* d'Howard (Letchworth, 1903, Welwyn, 1919), les *New Towns* britanniques (à partir de 1946) et, à une moindre échelle, les nouveaux quartiers de Stockholm, d'Amsterdam, de Rotterdam, de Francfort, etc., et enfin les villes nouvelles françaises entreprises vers 1970, sont les réalisations les plus représentatives.

Il existe aussi de nombreuses villes nouvelles touristiques (sur la mer Noire, côte du Languedoc-Roussillon, etc.), voire scientifiques (Tsukuba au Japon, Akademgorodok en Sibérie, etc.).

IV. – L'échelle du quartier

1. **Le quartier** est un concept communément utilisé et pourtant bien difficile à préciser. On considérera qu'un quartier est une « fraction du territoire d'une ville, dotée d'une physionomie propre et caractérisée par des traits distinctifs lui conférant une certaine unité et une individualité⁸ ». Le quartier se caractérise par des aspects physiques, morphologiques

(position dans la ville, période de construction initiale, typologie des bâtiments, fonctions et groupes sociaux dominants). On attache également souvent à la notion de quartier l'idée d'une vie communautaire. Le concept de quartier s'applique bien dans les villes anciennes, plus artificiellement dans les zones d'urbanisation récente où la distinction majeure tient à la morphologie (grand ensemble collectif, lotissement parcellaire, etc.). Pourtant, ce terme ou celui de « cité » sont improprement utilisés pour désigner les quartiers de grands ensembles.

2. C'est à l'échelle locale que se posent les problèmes concrets de l'urbanisme. La **rénovation urbaine**⁹ des années 1950 et 1960 (bien mal dénommée, puisqu'il s'agissait de démolition, suivie de nouvelle construction), motivée par la mauvaise qualité (insalubrité) des bâtiments, leur inadaptation aux exigences modernes, leur occupation insuffisante du sol, a bouleversé des quartiers entiers dans la partie centrale des villes ou dans les noyaux des anciens faubourgs. Elle a eu recours à des organismes aménageurs, à l'expropriation massive et à des aides publiques importantes. Elle a contribué à la mobilité forcée des habitants, à la réduction de la cohésion sociale et au bouleversement de la morphologie urbaine.

On préfère désormais, à la rénovation urbaine, chaque fois que c'est possible, la **réhabilitation**¹⁰ (le terme « rénovation » aurait dû lui être réservé) du bâti, la restauration (retour à l'état initial) étant réservée à des bâtiments à caractère historique. La réhabilitation conserve les caractéristiques du tissu urbain, la typologie des bâtiments, mais elle est aussi coûteuse que la rénovation et, sauf à multiplier les mesures particulières, conduit souvent à l'éviction des populations à faibles revenus au bénéfice de couches plus aisées.

Les difficultés de nombreux grands ensembles¹¹ ont ramené au premier plan la notion de rénovation urbaine. La loi Borloo du 1^{er} août 2003 a lancé le programme national de rénovation urbaine (PNRU) qui concerne 531 « quartiers sensibles ». Les objectifs initiaux (200 000 démolitions de

logements, 200 000 constructions, 200 000 réhabilitations avant la fin 2008) ont été revus à la baisse et l'échéance a été repoussée. 160 000 logements ont été démolis, 340 000 ont été réhabilités et 140 000 reconstruits. L'échéance du « Nouveau PNRU », entrepris en 2014 et qui concerne 450 « quartiers prioritaires » dont 216 qualifiés d'« intérêt national », a été fixée à la fin 2024. Il prévoit 110 000 démolitions, 150 000 réhabilitations et 100 000 constructions de logements.

L'échelle locale ressortit, sur le plan du traitement spatial, à la fois au domaine de l'architecte et à celui de l'urbaniste. Les Anglo-Saxons ont utilisé un terme spécifique à cet effet : *Urban Design*. Le terme est intraduisible et ne correspond d'ailleurs à aucune pratique professionnelle en France.

3. La composition urbaine¹² a été en honneur à la Renaissance (les Offices à Florence), à l'époque baroque (*Piazza del Popolo* à Rome), dans l'art urbain classique (les places royales, les villes forteresses, etc.) et même au XIX^e siècle (l'aménagement du rond-point de l'Étoile par Haussmann), comme chez les urbanistes socialistes (les avenues convergeant vers le complexe sidérurgique de Nowa Huta rappellent le schéma de Le Nôtre pour Versailles). Le souci de composition urbaine est central, tant dans les analyses de Camillo Sitte que dans le *Garden Cities* howardiennes, dans le projet de D. Burnham pour Chicago, dans le plan Voisin de Le Corbusier pour Paris ou celui de Lucio Costa pour Brasília.

L'action locale doit prendre soin de conserver, ou le cas échéant d'améliorer, les caractères du *tissu urbain* : mettre en valeur le site, conserver les traits majeurs du réseau viaire, de la structure parcellaire, des rapports entre surfaces bâties et non bâties, la dimension, le style, la forme, voire les matériaux, des bâtiments. La perception d'un quartier par ses habitants est très liée à ces éléments, souvent hérités de structures antérieures, remontant parfois à l'occupation rurale (réseau viaire,

parcellaire). Ce respect du tissu urbain ne signifie pas absence d'évolution : des constructions nouvelles, voire une densification limitée, peuvent être étudiées pour ne pas altérer le tissu urbain. Parfois, la *morphologie urbaine*¹³ est au contraire à créer. L'étude morphologique se fonde sur une analyse du tissu urbain.

Cette échelle de la composition urbaine, intermédiaire entre celle de la planification urbaine proprement dite (quartier nouveau, opération de rénovation urbaine) et celle de l'intervention de l'architecte, est souvent très négligée dans les réalisations contemporaines. C'est elle qui fait défaut notamment dans les villes nouvelles françaises qui ont pourtant bénéficié de l'intervention d'excellents urbanistes et d'architectes reconnus.

La tendance (ou la mode) actuelle est à la réalisation d'*écoquartiers* qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable. La référence est le quartier Vauban à Fribourg-en-Brisgau, entrepris dès 1994. Les répercussions sur l'environnement doivent être minimales, tout en favorisant le développement économique, la qualité de la vie, la mixité et l'intégration sociales. À cette fin, les *écoquartiers* recherchent des solutions en matière de bilan énergétique, de construction écologique, de gestion des eaux, de traitement des déchets, de prise en compte des risques naturels, de préservation des paysages, etc. En France, le mouvement a été amorcé vers 2010. En 2022, plus de 500 quartiers ont été labellisés officiellement.

CHAPITRE VI

Les terrains de l'urbanisme

À ces différentes échelles, mais surtout à celle de la ville ou du quartier, l'urbanisme a donc à traiter de terrains différents : créer de nouveaux quartiers ; traiter le centre urbain et les quartiers dégradés ; améliorer les quartiers existants en liaison avec leurs habitants ; protéger l'environnement autour des villes, voire en milieu rural.

I. – Les nouveaux quartiers : l'urbanisme de développement¹

Hors le cas particulier de la construction de villes nouvelles, la croissance urbaine s'opère par adjonction de nouveaux quartiers, par conquête progressive de l'espace rural.

Cette croissance spatiale résulte de la conjonction de deux facteurs : la croissance démographique et l'élévation du niveau de vie qui entraînent celle de la consommation d'espace par habitant, plus rapide dans les pays anglo-saxons (États-Unis), où l'on privilégie avant tout l'espace disponible, que dans les pays de tradition latine, où l'on préfère la proximité du centre.

Aussi la densité des villes des premiers, surtout dans les quartiers périphériques récents, est-elle beaucoup plus faible que dans les seconds.

Lorsque les villes étaient fortifiées, il était le plus souvent interdit de construire hors les murs. Pour Paris, par exemple, on a recensé au moins 17 édits royaux entre 1549 et 1781 interdisant de construire dans les *faubourgs*. À Barcelone, le pouvoir (madrilène) a utilisé pendant des siècles cette interdiction pour freiner le développement de sa rivale.

La *banlieue* est d'une tout autre nature². Il s'agit d'un territoire de débordement de la ville, faute de place dans ses limites officielles. Ce débordement est continu alors que le faubourg était ponctuel. La banlieue correspond donc très mal à l'étymologie du mot : territoire d'une lieue soumis à la juridiction (ban) de la ville.

La banlieue, qui s'étend sur le territoire des communes qui entourent la ville, est dépendante de celle-ci. Le milieu urbain est incomplet, certaines fonctions et les équipements majeurs restant cantonnés au centre de ce qui devient une agglomération urbaine. La banlieue est un fait récent, apparu avec la phase la plus rapide de l'industrialisation : en France, seulement à la fin du XIX^e siècle (dès le milieu du siècle en Angleterre). À la première *banlieue industrielle* (usines et habitat ouvrier), succéda la *banlieue pavillonnaire* entre les deux guerres mondiales : l'inflation apparue lors de la guerre de 1914-1918 et les limitations de la hausse des loyers conduisirent les investisseurs traditionnels (institutions financières et particuliers aisés) à se détourner de la construction locative ; les familles modestes eurent pour seul recours d'acheter à des intermédiaires peu scrupuleux – les lotisseurs, qui souvent n'effectuèrent pas les travaux indispensables de viabilisation des sols – un lot de terrain sur lequel ils édifièrent eux-mêmes un modeste pavillon.

La troisième étape fut celle des *grands ensembles* après la Seconde Guerre mondiale³. La crise du logement, née de l'interruption de la construction locative pendant une génération et des mouvements de

population liés à la guerre, conduisit le gouvernement à s'engager dans une politique de construction rapide de logements dans le cadre d'immeubles collectifs, sur les terrains laissés vacants par les lotissements, selon des principes inspirés, mais dévoyés, de ceux de la Charte d'Athènes. Leur interruption (circulaire Guichard, 1973) en raison de leurs inconvénients (gigantisme, anonymat, monotonie, absence d'activités et souvent d'équipements publics) alla de pair avec l'essor des villes nouvelles (entreprises vers 1970) et de l'accession à la propriété de maisons individuelles bon marché construites en milieu périurbain, près des villages anciens dont elles détruisent souvent le caractère (périurbanisation, voire *rurbanisation*, deux aspects de « l'exode urbain⁴ »).

L'*urbanisme de développement* s'est donc longtemps contenté de suivre, ou mieux d'accompagner, les besoins d'extension des villes. Ce n'est que lentement, et maladroitement, que les pouvoirs publics ont tenté de reprendre le contrôle du développement des banlieues. La première démarche fut planificatrice : des lois prescrivirent l'établissement de plans d'urbanisme, au moins dans les principales villes et dans les communes de banlieue en croissance rapide. De telles lois furent adoptées dès 1901 aux Pays-Bas, en 1909 en Grande-Bretagne (*Town Planning Act*), seulement en 1919 (loi Cornudet, retardée par la guerre) et 1924 en France⁵.

L'échec des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension, conduisit à vouloir intervenir à travers la construction des logements. En 1928, la loi Loucheur donna une impulsion décisive à la construction des habitations à bon marché (HBM, timidement apparues en 1889). Après la guerre et la reconstruction, le logement locatif social une priorité. Mais la recherche de terrains libres assez vastes pour construire vite de nombreux logements conduisit aux grands ensembles⁶. On estima alors nécessaire de contrôler l'urbanisation en organisant l'offre foncière : les zones à urbaniser par priorité (ZUP), qui furent en fait surtout des grands ensembles encore plus vastes, mais un peu moins dépourvus

d'équipements et d'emplois, furent une première réponse ; les villes nouvelles visant à créer un milieu urbain complet, sur un territoire totalement maîtrisé (donc acquis par un établissement public d'aménagement), constituèrent la seconde. Parallèlement à cette recherche de la maîtrise foncière, des programmes d'équipements furent définis selon des méthodes parfois rigides (grilles de normes d'équipements précisant leurs dimensions, leur nombre, leur zone d'influence, etc.), mais qui ont permis d'équiper (enseignement, santé, sport, espaces verts, etc.) *a posteriori* quartiers pavillonnaires et grands ensembles et d'assurer un niveau remarquable d'équipements dans les villes nouvelles.

Ces traitements ont conduit à des banlieues éclatées, « en miettes », à une juxtaposition de quartiers à faible et à forte densités, à des tissus urbains sans continuité, sans harmonie. Les pavillons, tout comme les tours et les barres, n'assurent pas l'homogénéité du paysage urbain. La rue, la place ne jouent plus leur rôle d'organisation, de rencontre. En bref, on a rompu avec la morphologie traditionnelle de la ville. Les architectes « postmodernes » ont tenté de revenir à ces formes héritées du passé, mais trop souvent en recourant à des pastiches des époques antérieures. Même les villes nouvelles, si elles ont su parfois offrir une architecture de qualité, ont négligé la composition urbaine dans leurs quartiers d'habitat et parfois dans leurs centres (Noisy-le-Grand à Marne-la-Vallée).

L'évolution récente la plus significative est l'ambition de réaliser des « villes intelligentes » (*smart cities*) en recourant aux techniques de l'information et de la communication (en particulier à Internet). L'objectif est d'améliorer les services urbains, et si possible d'en réduire le coût, en utilisant des données multiples recueillies auprès des divers acteurs de la ville ou du quartier. Cela peut concerner des domaines très divers : équipements publics (écoles, hôpitaux, etc.), réseaux d'eau, d'électricité, circulation, transports urbains notamment. La mise en œuvre de quartiers ou

de villes intelligentes est souvent liée à une volonté de faire face au réchauffement climatique et aux défis de l'environnement.

II. – Le centre urbain et les quartiers dégradés : l'urbanisme de gestion

Tout autres sont les problèmes posés par le tissu urbain existant. En particulier, le centre urbain réunit, pour les villes anciennes, les bâtiments symboliques de la ville. Le tissu urbain traduit l'histoire de la ville, inégalement longue selon les cas. Les problèmes rencontrés sont ceux d'une inadaptation aux exigences de la vie moderne : logements exigus et inconfortables ou au contraire somptueuses demeures (hôtels particuliers) peu compatibles avec les moyens des particuliers ; réseau de voirie inadapté aux transports modernes et en particulier à l'automobile ; déficit en espaces de stationnement ; insuffisance des espaces verts, nuisances importantes (bruit, pollution) qui, conjuguées à des coûts immobiliers élevés, font fuir les familles avec enfants vers les banlieues ; ségrégation socio-économique et démographique (par groupe d'âges) qui en résulte ; pression des bureaux pour occuper l'espace, entraînant une hausse des coûts fonciers, etc. Il s'agit, pour les pouvoirs publics, de gérer les potentialités et les héritages du centre urbain, de pratiquer un urbanisme de gestion. Celui-ci concerne aussi les quartiers très dégradés, en particulier de nombreux grands ensembles des années 1950-1975, mais sous une tout autre forme.

La tendance actuelle, notamment pour permettre des économies de déplacements et d'énergie, est de rechercher des formes urbaines plus denses (« ville compacte ») grâce à un réseau hiérarchisé de pôles de centralité situés aux nœuds des réseaux de transport en commun (cf. SDRIF 2013).

1. La démolition-reconstruction est une solution radicale. Prônée par Le Corbusier pour Paris (le plan Voisin, 1925), elle a été appliquée au centre de quelques grandes villes américaines (Boston, Philadelphie...) dans les années 1960, comme à la plus grande partie du centre de Moscou (années 1960 et 1970). Dans les cas où elle a été imposée par les destructions dues à une guerre, on a parfois repris le réseau viaire, les structures parcellaires, le volume des bâtiments de l'ancienne ville (centre de Varsovie, Saint-Malo) ou au contraire reconstruit selon un plan s'affranchissant du tissu urbain antérieur (Berlin, Auguste Perret au Havre, André Lurçat à Maubeuge), soit enfin en cherchant une voie intermédiaire, une modernisation raisonnable (Caen, Amiens, Saint-Lô). Démolitions et reconstructions sont, avec les réhabilitations, au cœur du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003 pour les grands ensembles des années 1950-1970.

La fonctionnalité pour les bureaux était l'objectif recherché pour les centres reconstruits aux États-Unis. On croyait encore au mythe de l'adaptation de la ville à l'automobile. La taudification progressive du centre où se sont réfugiées les minorités économiques et ethniques (les classes aisées résident dans les *suburbs* résidentiels) a facilité l'opération sur le plan foncier. On a reconstruit des quartiers de tours de bureaux, la fonction résidentielle étant chassée du centre, et on a multiplié les parcs de stationnement (souterrains ou au sol sur les parcelles en attente de reconstruction).

Le caractère brutal de ces opérations improprement dites de rénovation urbaine les a rendues impopulaires. Pourtant, face à la dégradation physique et sociale de nombreuses « cités », de plus en plus de responsables ont estimé que la démolition de certains bâtiments était la seule solution. Les premières démolitions ont eu lieu au début des années 1980, à la suite d'émeutes urbaines (Les Minguettes). Elles ont été de plus en plus fréquentes par la suite. Le PNRU, initié par la loi du 2 août 2003, qui a créé

dans ce but une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avait l'ambition de démolir et de reconstruire 200 000 logements avant fin 2008, mais ces objectifs ont été réduits et l'horizon reporté à fin 2024 (nouveau PNRU).

2. La réhabilitation est une solution beaucoup plus douce, à vrai dire appliquée seulement dans les centres historiques. On a parfois tenté une restauration complète des quartiers où subsistait un ensemble de bâtiments d'intérêt historique (secteurs sauvegardés de la loi Malraux de 1962). De façon moins ambitieuse, ont été créées en 1983 les zones de protection du patrimoine architectural et paysager (ZPPAUP), devenues en 2010 aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), où des mesures de protection sont définies en liaison avec les élus. La loi du 7 juillet 2016 a transformé les secteurs sauvegardés, les ZPPAUP et les AVAP, en « sites patrimoniaux remarquables » (on en compte plus de 800). Plus souvent, on s'est contenté d'objectifs plus modestes, une remise en état de bâtiments dont on avait pris conscience de l'intérêt. Les travaux visent à introduire les normes modernes de confort et d'habitabilité, à remettre en état le gros œuvre en conservant le caractère des façades et éventuellement des cages d'escalier, etc. Pour le centre urbain, la réhabilitation conduit à une occupation sous forme d'habitat ou de bureaux. La modernisation permet, par exemple, l'installation d'un ascenseur, l'aménagement d'un parc de stationnement en sous-sol, d'un jardin à la place de bâtiments annexes, voire parasites et, de plus en plus, d'une adaptation au numérique. Le curetage des cours, voire d'îlots insalubres, permet d'aménager de nouveaux espaces publics (places ou jardins).

3. La pression foncière est difficile à contrôler. Elle est signe et résultat de l'attractivité du centre. Mais elle en fait fuir les populations à revenus modestes et les familles avec enfants. L'équilibre n'est pas aisé à trouver, les risques étant de voir une transformation du centre en *city* de bureaux,

efficace sur le plan économique mais déserte le soir, et, à l'inverse, un maintien de l'habitat des plus pauvres, confinant au ghetto. L'*action des pouvoirs publics* doit permettre la modernisation, tout en intervenant sur le foncier et sur l'immobilier pour construire, maintenir ou faire entrer dans le secteur social des logements anciens, réhabilités ou reconstruits. Politique nécessairement coûteuse, mais que les impôts locaux (taxe professionnelle notamment) payés par les bureaux et les commerces du centre revalorisé permettent de financer.

III. – Les quartiers anciens d'habitat : l'urbanisme de participation

Les quartiers anciens d'habitat souffrent fréquemment des mêmes inadaptations que le centre – exigüité et inconfort des logements, inadaptation de la voirie à l'automobile, nuisances, ségrégation – sans que la pression foncière y soit toujours aussi importante, ce qui limite la capacité d'évolution spontanée.

1. Les quartiers insalubres sont ceux où le gros œuvre des bâtiments, de médiocre qualité, entraîne des conditions d'habitat incompatibles avec les normes minimales d'hygiène. La tradition hygiéniste, prolongée par le mouvement moderne, a poussé à envisager leur destruction. Tel a été le sens de règlements successifs (depuis 1850 en France) pris d'abord dans le cadre du Code de la santé publique, puis de la définition (selon des critères discutables) des îlots insalubres entre les deux guerres, et surtout du décret du 31 décembre 1958 sur la rénovation urbaine et des lois de 1965 (résorption des *bidonvilles*) et 1970 (résorption de l'habitat insalubre). La *rénovation* (en fait, démolition-reconstruction), à l'époque d'Hausmann comme dans les années 1960-1970, a souvent pris des formes excessives.

Opération lourde (nécessité d'un organisme aménageur, recours à l'expropriation, coûts élevés), la rénovation rompt les liens sociaux et spatiaux des quartiers concernés et donne parfois lieu à des opérations spéculatives.

Pourtant, la loi de 2003 (plan Borloo) avait mis l'accent sur la démolition massive de logements des grands ensembles de l'après-guerre. L'accent a par la suite été davantage placé sur les réhabilitations.

2. Aussi, chaque fois que c'est possible, préfère-t-on désormais un traitement plus nuancé, maintenant, pour les améliorer, tous les immeubles dont le gros œuvre peut être conforté. Cette politique d'**amélioration de l'habitat** est plus délicate à mener. Elle exclut le plus souvent l'expropriation, la transformation du tissu urbain et est menée par les propriétaires. Ceux-ci peuvent y être incités par des aides financières accordées, par exemple, dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH, instituées en 1977). Ces dernières associent la *réhabilitation* des logements à la réalisation d'équipements publics et à l'amélioration de l'environnement. Elles ont pour objectif de maintenir en place les habitants, ce qui n'était pas le cas dans les opérations de rénovation. Différentes formes d'aide financière ont été prévues pour les propriétaires-bailleurs (subventions de l'Agence nationale de l'habitat, ANAH), pour les propriétaires occupants (primes à l'amélioration de l'habitat), pour les organismes de logement social (primes à l'amélioration de logement à usage locatif et à occupation sociale). Ces aides concernent notamment la rénovation énergétique des bâtiments.

Malheureusement, les communes hésitent souvent à utiliser leur droit de préemption pour acheter des immeubles entiers (la ville de Paris en revanche utilise largement cette possibilité) et les organismes HLM sont souvent réticents face à cette tâche de réhabilitation. Aussi l'essentiel des logements (et, ce qui est plus grave, des immeubles entiers) est-il acquis par des marchands de biens qui, après travaux (souvent sommaires) et

transformation, revendent les logements qui sortent ainsi du « secteur social de fait » où ils étaient avant amélioration. Le dilemme est donc entre la poursuite de la taudification ou une amélioration qui risque de changer la population, au détriment des plus pauvres et des plus isolés.

Le PNRU (plan Borloo)⁷ a permis, outre les démolitions et les constructions neuves, la rénovation de plus de 340 000 logements dans les zones urbaines sensibles.

La solution réside dans la multiplication des aides publiques déjà évoquées et dans une intervention plus large des villes et des organismes de logement social.

3. Si la rénovation a fait l'objet de réactions de rejet, si l'amélioration de l'habitat suscite débats et controverses, c'est parce que les habitants demandent à participer aux choix concernant l'évolution de leur quartier. Le mouvement de **participation** est né des luttes urbaines des années 1960 et est devenu une nouvelle panacée. La participation ne peut être ni un partage des décisions ni la conception des constructions par les habitants. Elle peut être une consultation, accompagnée d'un effort pédagogique, en bref un nouveau mode de collaboration entre les usagers, les professionnels et les pouvoirs publics. L'apparition spontanée de comités de quartiers ou l'institutionnalisation (d'abord à Bologne, puis dans diverses villes françaises à municipalité socialiste) de conseils de quartiers a pour objet l'amélioration des conditions de vie à l'échelle du quartier et pour rôle d'être les interlocuteurs des élus.

Les démarches participatives conduisent à une approche locale et immédiate des problèmes d'urbanisme qui peut entrer en contradiction avec les stratégies globales et à long terme. Elles traduisent une critique de la ville fonctionnelle et un rejet des solutions technocratiques, imposées d'en haut, par des experts contestés.

Le partage de la décision ou le partage de l'expertise sont contestables car ils aboutissent à créer un nouveau pouvoir, aux mains de minorités

issues d'associations ou de comités locaux, sans qu'ils aient la légitimité (et le risque de sanction) de l'élection. Mais les demandes de participation ont obligé les pouvoirs publics à partager l'information, à ne pas définir les besoins des habitants sans les consulter, à discuter, voire à modifier, leurs projets. On peut en attendre une amélioration de l'urbanisme au quotidien. Elle ne doit pas occulter la nécessité d'une vision stratégique des problèmes urbains.

IV. – Au-delà de la ville : l'urbanisme rural à l'urbanisme de préservation

Même si cela peut paraître paradoxal, l'urbanisme ne se limite pas aux villes. Il se prolonge dans l'espace rural comme dans l'environnement des villes.

La distinction entre ville et campagne s'estompe sur de nombreux plans. Celui du mode de vie d'abord : les ruraux connaissant la ville, en adoptent les valeurs et les habitudes. La majorité de la population rurale, dans les pays développés, n'exerce plus une activité agricole, mais des professions qu'elle pourrait exercer en ville (artisan, commerçant, fonctionnaire, etc.). À l'inverse, les citadins, en quête du mythe du mode de vie campagnard, implantent de plus en plus leur logement dans le milieu rural qui entoure les villes (exode urbain). Les activités sont souvent les mêmes, les loisirs également : cinéma, télévision, musique, sport parfois. L'habitat ensuite s'uniformise : l'habitat rural ancien est souvent considéré comme inconfortable, inadapté aux exigences de la vie moderne. Cela conduit à une transformation du paysage rural : la morphologie (maisons séparées, alors que celles des villages étaient accolées), les matériaux (la brique en béton remplaçant la pierre, le bois ou le torchis), les couleurs de l'habitat rural traditionnel ne sont souvent pas respectés. Les élus ruraux voient souvent,

dans ces constructions nouvelles et dans cet apport de population, un renouveau là où il n'y a que dilution des valeurs de la société rurale et dénaturaion des paysages⁸.

L'urbanisme rural doit viser à maintenir le caractère morphologique (groupement des bâtiments, matériaux, couleurs) des villages, à permettre la modernisation des logements, à offrir aux jeunes ménages (notamment dans les régions touristiques) des possibilités de logement bon marché, le maintien ou la création des équipements publics de la vie moderne, comme l'installation, en milieu rural, d'activités nouvelles (petite industrie, services), à promouvoir un tourisme rural respectueux des traditions et du cadre locaux. En outre, seuls ces objectifs sont compatibles avec la réduction de la mobilité automobile et avec la nécessité de réaliser des économies d'énergie et de réduire ainsi les émissions de gaz à effet de serre.

CHAPITRE VII

Les champs d'application de l'urbanisme

Les théoriciens fonctionnalistes ont fondé leur approche sur la distinction des fonctions : habiter, travailler, circuler, se récréer le corps et l'esprit. Les protagonistes du zonage ont prôné la séparation stricte de ces fonctions : zones d'habitat, zones d'activités, centres commerciaux, zones de loisirs, etc. Un zonage trop strict apparaît aujourd'hui dépassé.

I. – L'habitat

1. Démographie et prévisions des besoins de logements. – Famille et logement sont intimement liés. L'adéquation se faisait traditionnellement par la relation supposée *a priori* : une famille = un ménage nucléaire = un logement. On programmait en général les logements en analysant les perspectives d'évolution de la population et en les traduisant en termes de perspectives de ménages, donc de besoins en logements. Mais l'adéquation du ménage au logement est de moins en moins la règle. Les structures familiales évoluent¹. La mise en couple ne passe plus nécessairement, et en tout cas le plus souvent pas d'emblée, par le mariage. D'autres comportements ont évolué :

- les jeunes, après avoir cherché à quitter, dès que possible, le logement familial (dans les années 1970), y restent plus longtemps depuis que la crise a fait sentir ses effets économiques et que l'évolution des mœurs les a autorisés à mener une vie plus libre sous le toit familial (années 1980 et 1990) ;
- le divorce et les séparations ont augmenté (on compte actuellement plus d'un divorce pour deux mariages en France), multipliant les ménages incomplets ;
- les familles monoparentales, d'origine ou à la suite d'une séparation, représentent le quart des familles (2 millions en 2018, en croissance rapide) ;
- des couples, dits reconstitués, se reforment, après séparation ou divorce ;
- certains couples préfèrent habiter dans des logements distincts ;
- la retraite s'accompagne moins souvent d'un retour dans la région, mais plus souvent d'une volonté de maintien au domicile.

Ces évolutions démographiques sont accompagnées par des évolutions sociales :

- une très importante entraide familiale pour l'accès au logement (en propriété, mais aussi en location) ;
- une mobilité résidentielle, elle-même liée aux événements démographiques qui jalonnent le cycle de vie, mais dont le mobile principal est l'accès à une fraction du parc de logements plus intéressante (propriété, HLM dans le centre) ;
- une ségrégation par âges qui oppose le centre urbain aux banlieues, surtout les plus récentes.

Au modèle traditionnel : famille nucléaire – accession à la propriété – maison individuelle – périphérie se superpose ainsi un contre-modèle :

ménage non stabilisé – location – appartement – centre urbain. Cela se traduit, au moins partiellement, par un retour vers le centre, vers le locatif et donc vers l'appartement. La programmation des logements doit devenir plus subtile : un ménage incomplet (monoparental) a les mêmes besoins en espace qu'un ménage complet. Ainsi, la diminution de la taille moyenne des ménages ne doit-elle pas entraîner une baisse de la taille moyenne des logements. Cette évolution des structures familiales traduit par la nécessité d'une plus grande fluidité du logement (pour faire face à des ménages qui se forment, se déforment et se reforment rapidement). Dans le domaine de l'accession à la propriété, les mécanismes actuels de financement rendent difficile la revente d'un logement acheté avec un prêt aidé. La fluidité peut se traduire :

- dans le domaine de la location : le logement locatif social ne doit pas devenir une rente de situation quand le revenu augmente ou quand la famille se rétrécit ;
- dans la conception des logements, qui doivent pouvoir évoluer, en composition, voire en taille, quand la composition du ménage évolue elle-même.

2. Financement du logement. – La programmation des besoins en logements est beaucoup moins normative et le marché tient un rôle dominant. La collectivité intervient massivement – 38,5 milliards d'euros (1,6 % du PIB) en 2019 – dans le financement du logement. Cette intervention a pris, en France, depuis la Seconde Guerre mondiale, plusieurs formes successives :

- pendant la reconstruction (1945-1950), le logement n'était pas prioritaire (il passait après la reconstruction des infrastructures et des industries). L'État a cependant rendu la liberté aux loyers des logements neufs (loi du 1^{er} septembre 1948) pour attirer à nouveau les

investisseurs, mis en place un tissu d'organismes HLM (offices publics et sociétés de statut privé). Surtout, l'institution en 1950 des prêts du Trésor pour la construction des HLM, à des conditions très avantageuses, marqua le début de l'effort massif de l'État ;

- la grande réforme de financement du logement, intervenue par la loi du 3 janvier 1977, mit l'accent sur l'aide à la personne (aide personnalisée au logement : APL), les prêts locatifs aidés (PLA) et les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) ouvrant droit à l'APL. Les principaux effets de cette réforme furent de réduire les moyens des organismes HLM pour la construction locative sociale et de solvabiliser des ménages à revenus assez modestes pour accéder à la propriété, à condition qu'ils respectent les prix plafond, ce qui les encouragea à chercher une maison individuelle en périphérie (périurbanisation, voire ruralisation). En 1995, les PAP ont été remplacés par les prêts « à taux zéro » (PTZ), eux-mêmes devenus « nouveaux prêts à taux zéro » (PTZ +) en 2005, d'un montant limité, mais complétés par des prêts bancaires. Un élargissement de leur champ à la France entière sous conditions de travaux (25 % du coût total) a eu lieu au 1^{er} janvier 2016. En 2000, les PLA ont été remplacés par les prêts locatifs à usage social (PLUS).

En fait, les mécanismes d'aide publique au logement reposent sur deux piliers :

- l'aide « à la pierre » réduit – par des subventions, des prêts à taux privilégiés ou des déductions fiscales – le coût (loyer ou mensualité d'emprunt) du logement : les PLUS, les prêts « à taux zéro » et les bonifications d'intérêt sont des aides à la pierre ;
- l'aide « à la personne » est accordée à l'occupant du logement en fonction de ce qu'il paie (loyer ou remboursement d'emprunt), de ses

ressources et des caractéristiques de son ménage et de son logement : allocation-logement (AL familiale, puis sociale) et l'APL.

La seconde est apparemment plus sociale, puisque adaptée à la situation du moment de l'occupant. On lui reproche cependant (surtout pour l'APL) de déresponsabiliser le bénéficiaire qui ne paie qu'une partie (parfois faible) du coût de son logement. L'aide à la pierre permet de constituer un patrimoine social. Ne devrait-on pas associer ces deux formes ? L'aide serait accordée aux constructeurs en fonction des caractéristiques des ménages attendus et corrigée périodiquement en fonction de leur occupation effective. Une telle « aide à la pierre personnalisée » créerait un logement non ségrégatif et permettrait d'adapter l'aide à l'évolution de la situation du bénéficiaire.

Par ailleurs, la loi du 31 mai 1990 avait posé le principe du droit à un logement décent. La loi du 5 mars 2007 a voulu la renforcer en posant le principe du droit au logement opposable : toute personne qui a fait une demande de logement social et qui en remplit les conditions et n'a pas obtenu de proposition dans un délai anormalement long peut exercer un recours amiable auprès de l'État. Les résultats de cette législation sont significatifs mais insuffisants : en 2020, plus de 70 000 ménages (dont 60 000 en Île-de-France) avaient été reconnus prioritaires, mais 60 000 ménages prioritaires restaient en attente de relogement.

3. Politiques locales de l'habitat. – Face aux déséquilibres entre les secteurs du logement et entre les communes, il est apparu nécessaire de définir des politiques locales de l'habitat. Le programme local de l'habitat (PLH) a d'abord été instauré en 1983 comme un document d'étude. La loi Delebarre d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 en a fait un outil de programmation articulant aménagement urbain et politique de l'habitat. La loi de 1991 instituait une taxe de participation à la diversité de l'habitat pour les constructeurs, mais celle-ci a été supprimée par la loi

Carrez du 21 janvier 1995 sans jamais avoir été appliquée. Elle a été rétablie, sous une autre forme, par la loi SRU du 13 décembre 2000. La loi Duflot du 19 janvier 2013 a relevé l'objectif de logements sociaux (de 20 à 25 %) et quintuplé la taxe due en cas de non-respect de cet objectif. En 2021, 773 communes restent concernées par ce dispositif. Celui-ci fait régulièrement l'objet de tentatives parlementaires, infructueuses à ce jour, pour l'alléger, par exemple en acceptant une conception élargie des logements sociaux. Par ailleurs, la loi Besson du 30 mai 1990 avait adopté diverses mesures en faveur du logement des plus démunis.

4. Les rapports entre propriétaires et locataires ont en permanence été, en France, sujet de débat. L'État avait bloqué la croissance des loyers au début de la Première Guerre mondiale et poursuivi une politique de limitation jusqu'à la loi du 15 septembre 1948 qui a rendu la liberté des loyers aux logements construits à partir de 1949 (mais pas à ceux qui avaient été construits auparavant). Des lois successives entre 1982 et 1989 avaient limité ou libéré les loyers. La loi Duflot du 27 janvier 2014 tente à nouveau d'encadrer les loyers. La mesure a été mise en œuvre à Paris et à Lille, mais, fin 2017, les tribunaux administratifs ont annulé les loyers de référence. La loi ELAN de 2018 a rétabli cette possibilité à l'initiative des maires. Paris et Lille, puis plusieurs autres villes, ont adopté ce mécanisme.

II. – Les activités

L'urbaniste doit se préoccuper de la localisation des activités :

- pour assurer un équilibre quantitatif et qualitatif à l'échelle du bassin d'emploi et, si possible, à l'échelle locale ;

- pour leur offrir les implantations correspondant le mieux à leurs besoins ;
- pour éviter qu’elles n’engendrent, dans les quartiers d’habitat, des nuisances directes (bruit, pollution de l’air, etc.) ou indirectes (trafic de camions, etc.).

Les pouvoirs publics ont mis au point, dans de nombreux pays (France, Grande-Bretagne, etc.), des politiques visant à orienter la localisation des activités vers des régions prioritaires (*décentralisation*) : régions rurales ou, au contraire, régions d’ancienne industrie en déclin, soumises à la nécessité d’une reconversion. Parmi les mesures en ce sens, la nécessité d’une autorisation administrative pour créer ou étendre des locaux d’activités dans les régions très urbanisées et très développées : en France, *l’agrément*, institué en 1955, modifié plusieurs fois depuis. Des taxes peuvent être instituées : *la redevance*, créée en 1960 pour la région parisienne, n’existe plus, depuis 1982, que pour les bureaux. Des incitations financières (subventions, telle en France la *prime d’aménagement du territoire*, créée en 1982 et supprimée en 2021, et prêts à taux privilégiés) et fiscales peuvent à l’inverse être accordées par l’État ou par les collectivités territoriales aux entreprises s’implantant dans les régions prioritaires. Dans les pays européens, ces politiques ont été assez efficaces lorsqu’elles concernaient les industries, beaucoup moins lorsqu’il s’agissait du secteur tertiaire.

À l’échelle d’une agglomération, les autorités guident souvent les activités vers des zones spécialisées, plus fonctionnelles et à l’écart des habitations. Ce furent d’abord les *zones d’activités industrielles*. Ensuite, ce furent les centres commerciaux qui recherchent avant tout une bonne desserte routière (autoroute) et de vastes espaces de stationnement : on a, en France, imité le modèle américain du *shopping center*, près d’un échangeur autoroutier, bâtiment fermé au milieu d’un vaste parc de stationnement. Ce furent également les centres de bureaux. Outre la rénovation des quartiers

centraux d'affaires (la City de Londres, le centre près de la gare de Stockholm, Boston, Philadelphie, etc.), on a créé des centres « directionnels » (La Défense, Milan) qui constituent des extensions du centre traditionnel des affaires, voire des centres secondaires périphériques (Newark pour New York, Croydon puis les Docklands pour Londres). La tendance actuelle est à la création de vastes centres commerciaux offrant des activités de loisirs. On a néanmoins observé récemment un léger déclin des activités des centres commerciaux français.

La distinction entre secteur secondaire et secteur tertiaire tend à s'estomper. Industries innovantes, laboratoires, unités de recherche, services, bureaux de petites entreprises cohabitent aujourd'hui dans les parcs d'activités. Seuls les bureaux de prestige et les sièges sociaux de grandes entreprises recherchent une localisation centrale beaucoup plus coûteuse. La mode a été la création de *technopôles* : ce sont des zones d'activités, inégalement sélectives, dont le principe repose sur le lien supposé entre recherche et innovation industrielle et qui ne doivent donc accueillir que des centres de recherche, des laboratoires, des établissements d'enseignement supérieur. On parle désormais de parcs technologiques et de parcs scientifiques.

Dans la période récente, l'accent a été placé sur le développement de pôles de recherche, eux-mêmes susceptibles d'entraîner la création d'activités innovantes. Tel est l'objet des « *pôles de compétitivité*² ».

Mais la mondialisation a fortement bouleversé les politiques de localisation des entreprises, surtout des plus grandes. Celles-ci cherchent à établir leurs usines (délocalisation) dans des pays à bas coût de main-d'œuvre (automobile, électronique, etc.) ou à sous-traiter dans ces pays (vêtements par exemple). Néanmoins, de nombreux mécomptes conduisent les entreprises à ne pas y voir une panacée. Quelques-unes ont même relocalisé leurs activités dans un pays développé.

III. – Les transports³

Si la possession de l'automobile est banalisée (84 % des ménages en France, dont 36 % en possèdent au moins deux), elle n'est pas généralisée. Même dans les pays développés, un ménage sur six environ n'en possède pas et est « captif » des transports en commun. Dans les ménages motorisés, près de la moitié des membres n'a pas d'automobile à sa disposition permanente et est donc elle aussi, pour la plupart de ses déplacements, dépendante des transports en commun. Ceux-ci concernent donc plus de la moitié de la population et beaucoup plus encore dans les villes des pays en développement.

C'est là la première raison de la priorité aux transports en commun : eux seuls peuvent assurer le « droit au transport » de la majorité des citoyens. Cette priorité se justifie en outre sur d'autres plans :

- à investissement égal, la capacité offerte en heure de pointe (celle qui conditionne la dimension des réseaux de transport) est deux (ville de 500 000 habitants) à huit fois (métropole de 10 millions d'habitants) plus élevée ;
- la consommation d'énergie de l'automobile est trois fois supérieure à celle des transports en commun ;
- l'espace consommé pour un déplacement (en mouvement et en stationnement) est toujours au moins dix fois plus étendu ;
- les nuisances (bruit et pollution de l'air surtout) et l'émission de gaz à effet de serre sont au moins dix fois plus importantes pour un déplacement en automobile et leur coût social est très élevé ;
- la sécurité est au moins dix fois supérieure dans les transports en commun.

Priorité aux transports en commun ne signifie pas exclusivité de ceux-ci. L'automobile, malgré ses inconvénients pour la collectivité, demeure,

dans presque tous les cas, le mode de transport le plus rapide et le plus confortable, celui que préfèrent les citadins. On ne doit limiter son utilisation que quand (aux heures de pointe) et là où (dans le centre et sur les axes radiaux) son coût (en investissements, en espace, en nuisances...) pour la collectivité devient excessif. L'enjeu majeur de l'automobile est aujourd'hui de limiter ses effets polluants et surtout ses émissions de gaz carbonique (CO₂) : la circulation routière représente en effet en France un tiers des émissions de gaz à effet de serre, qui sont la cause du réchauffement climatique. À cette fin, des subventions importantes sont accordées pour l'achat de véhicules électriques. Si ces derniers (hybrides non compris) représentent moins de 1 % du parc automobile français en 2021, ils ont constitué 10 % des ventes de véhicules neufs et cette part de marché augmente très vite. L'objectif officiel est de ne plus vendre de véhicules utilisant de l'énergie fossile en 2040.

La mobilité urbaine n'est pas assurée que par l'automobile et les transports en commun. La marche est utilisée pour la moitié des déplacements (les plus courts le plus souvent) en Île-de-France, plus encore dans les agglomérations plus petites. L'utilisation de la bicyclette (et, depuis peu, des trottinettes), de plus en plus avec aide électrique, se développe rapidement quand l'aménagement urbain le favorise (exemples des villes néerlandaises et danoises et, récemment, de Paris). Ces « *transports doux* » contribuent à réduire la pollution et les émissions de gaz à effet de serre. En revanche, les véhicules à deux roues à moteur thermique occasionnent bruit et pollution.

Conséquence de l'évolution des villes, donc des besoins de déplacements, les *transports urbains préfigurent largement les formes de la croissance des villes*. Les transports en commun favorisent une urbanisation dense dans le rayon de marche à pied de leurs points d'arrêt. Ils sont donc cohérents avec une prédominance des immeubles collectifs. L'automobile au contraire, en permettant d'atteindre n'importe quel point par le réseau de

voirie, très ramifié, ouvre de vastes espaces à l'urbanisation, donc fait baisser les prix fonciers : elle est cohérente avec un habitat de maisons individuelles, couvrant l'espace suburbain de façon indifférenciée, avec de faibles densités.

Le choix du système dominant de transport, mais aussi celui des axes desservis, des points d'arrêt, des systèmes de tarification (tarif unique ou proportionnel à la distance, voire gratuité) ont des conséquences décisives sur les formes de l'urbanisation. C'est pourquoi l'urbaniste ne doit pas, par crainte de la technicité de la planification des transports, l'abandonner à l'ingénieur. Les transports sont l'outil le plus efficace pour modeler l'espace⁴.

IV. – Les équipements

Logement, travail, déplacements. Il existe un quatrième pôle de la vie urbaine : la vie sociale, récréative, culturelle. Elle a besoin d'équipements, souvent collectifs. Outre *les équipements d'infrastructure* (réseaux de transport, voirie, assainissement, adduction d'eau, électrification, télécommunications, etc.), on doit prévoir *les équipements de superstructure* : constructions et aménagements permettant de remplir certaines fonctions (éducation, santé, sports, loisirs, culture...). L'urbaniste doit proposer l'implantation de ces équipements. L'urbaniste doit également concevoir les équipements selon la population ou l'étendue de la zone qu'ils doivent desservir. La tentation est grande d'imposer des principes qui deviennent vite des règles, voire des normes. Des grilles de normes d'équipement ont été proposées et appliquées souvent avec rigidité : en URSS, mais aussi en France dans les grands ensembles puis dans les villes nouvelles. Ces règles quantitatives permettent cependant de quantifier les besoins, donc de définir des programmes d'équipements. C'est ainsi que,

de 1960 à 1975, a été résorbé en France le retard d'équipements publics des lotissements de l'entre-deux-guerres et des premiers grands ensembles. Ces normes ne doivent cependant être que des repères : leur application aveugle se substitue à l'imagination, à la libre conception de l'urbaniste.

Certains équipements publics ont, comme les transports, un effet sur l'organisation de l'espace : on les dit « structurants ». Tel est le cas d'une université, par exemple. Ceux qui ne font que répondre aux besoins induits par les logements (ou par les activités) sont dits équipements d'accompagnement.

CHAPITRE VIII

Les voies et les moyens de l'urbanisme

L'urbanisme recourt à des mécanismes juridiques et administratifs pour la mise en œuvre opérationnelle des projets : politique foncière (acquisitions et viabilisation des sols), réglementation de l'utilisation des sols (plans d'urbanisme), création d'organismes opérationnels chargés de mener les grandes opérations d'urbanisme¹.

I. – La politique foncière

La difficulté pour les pouvoirs publics de s'assurer la maîtrise foncière a longtemps été considérée comme la cause première d'échec des politiques d'urbanisme. À vrai dire, la maîtrise foncière est très peu répandue. L'URSS a certes collectivisé les sols, mais ceux-ci, affectés à diverses activités ou entreprises d'État, ne sont pas utilisables sans négociations complexes. Seules quelques villes des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, La Haye...) et de Suède (Stockholm) se sont acquis, en achetant les terrains ruraux longtemps avant qu'ils ne fussent rejoints par l'urbanisation, un monopole foncier de fait sur les terrains à bâtir. En France, ce n'est qu'avec l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon et avec le début des villes

nouvelles qu'une politique foncière systématique a été entreprise et couronnée de succès.

1. Le premier impératif est d'**éviter une hausse spéculative**, commencée par l'annonce même du projet d'urbanisme. C'est le rôle *du droit de préemption*, et en particulier des *zones d'aménagement différé (ZAD)*, instituées par la loi de 1962. Dans une ZAD, le propriétaire qui envisage de vendre son terrain doit effectuer une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) son terrain et ses biens immobiliers. La collectivité détentrice du droit de préemption dispose alors d'un délai de deux mois pour se substituer éventuellement à l'acquéreur, soit que le bien vendu l'intéresse, soit qu'elle juge le prix spéculatif : dans ce cas, le prix de référence sera la valeur du bien un an avant la création de la ZAD.

En 1975, ont été créées les *zones d'intervention foncière (ZIF)* : la commune bénéficie d'un droit de préemption dans les villes de plus de 10 000 habitants disposant d'un plan d'occupation des sols (POS) ou désormais d'un plan local d'urbanisme (PLU). Mais le prix de référence est celui du marché. En 1985, ZAD et ZIF ont été fondues dans le cadre d'un droit de préemption urbain (DPU) s'appliquant aux zones urbaines et aux zones d'urbanisation future définies par les POS (et les PLU). La ZIF et le droit de préemption urbain, se référant au prix du marché, n'avaient plus la logique de lutte contre la hausse des prix des terrains qu'avait la ZAD. Cette dernière procédure a été rétablie en 1989 et élargie en 1991, mais au bénéfice des communes, qui n'en font pas toujours usage. Les communes peuvent également bénéficier d'un droit de préemption commercial. Enfin, le département dispose d'un droit de préemption dans les « espaces naturels sensibles ».

2. Le deuxième impératif est d'avoir la **capacité juridique d'acheter les sols**, même si leur propriétaire ne souhaite pas spontanément les mettre sur le marché. Pour cela, on doit utiliser la procédure d'*expropriation*. Celle-ci, dans un but d'intérêt général, a été peu à peu introduite dans le

droit, non sans difficultés, car elle allait à l'encontre du « droit de propriété, inviolable et sacré », reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. L'expropriation suppose un « arrêté de cessibilité » qui délimite les parcelles à acquérir, après qu'une déclaration d'utilité publique des travaux a été proclamée. Le juge foncier prononce l'ordonnance d'expropriation et fixe le prix par référence aux prix du marché. Le plus souvent, la procédure d'expropriation a surtout un rôle dissuasif : le propriétaire, qui sait qu'il devra céder son terrain, préfère négocier à l'amiable le montant et la date de la cession.

3. Le troisième impératif est de disposer des **moyens financiers** d'acheter les terrains. Ceux-ci peuvent venir de fonds publics, inscrits au budget de l'État ou des collectivités locales, ou d'emprunts.

Les trois mécanismes précédents se sont révélés pleinement efficaces dans le Languedoc-Roussillon et pour les villes nouvelles.

4. Les terrains une fois acquis doivent être **aménagés**, c'est-à-dire viabilisés (drainage, assainissement, adduction d'eau, d'électricité, de gaz, de téléphone, voirie et stationnement, etc.) et divisés conformément au plan d'urbanisme détaillé du secteur concerné. Dans les grandes opérations d'urbanisme, cette tâche, comme l'acquisition des terrains, est confiée le plus souvent par les collectivités publiques responsables à des organismes aménageurs (établissements publics d'aménagement, sociétés d'économie mixte). Lorsqu'une politique foncière d'envergure est envisagée dans une région, on peut créer à cet effet un organisme public *ad hoc* : tel fut le cas de l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), créée en 1962, puis des établissements publics d'État créés dans d'autres régions (il en existe dix en 2018, couvrant les deux tiers du territoire métropolitain, plus deux établissements publics fonciers et d'aménagement en Guyane et à Mayotte). Ces organismes publics peuvent ainsi constituer des réserves foncières qu'elles peuvent mettre à la disposition des collectivités publiques ou des administrations lorsque celles-ci en ont besoin. La LOV de 1991 a

prévu la création d'établissements publics fonciers locaux, dotés d'une fiscalité propre. Il ne s'en est créé que 24, qui couvrent environ un dixième du territoire métropolitain au 1^{er} janvier 2018. Un établissement public foncier régional a été créé en 2007 en Île-de-France.

5. L'action foncière est plus difficile **dans la partie centrale des villes** où le prix des terrains est beaucoup plus élevé. Elle passe :

- par l'utilisation du droit de préemption urbain, non seulement sur des terrains mais sur des immeubles ;
- par la cession d'emprises publiques : terrains de la SNCF, anciennes casernes, etc. ;
- par le rachat d'anciens terrains industriels, lorsque les activités correspondantes se délocalisent à l'étranger, se décentralisent en province ou se desserrent en périphérie (terrains Citroën dans le 15^e arrondissement, île Seguin à Boulogne-Billancourt).

Il faut également, en centre urbain, savoir résister à la tentation d'une utilisation maximale des terrains, si l'on veut éviter de transformer le centre en ghetto de bureaux et de logements de luxe. Il faut donc introduire volontairement dans les programmes des logements sociaux ou intermédiaires, des équipements publics et des espaces verts. La politique foncière rejoint ici la politique d'utilisation des sols.

II. – L'urbanisme réglementaire

Le droit de l'urbanisme détermine l'affectation des espaces à travers des plans d'urbanisme, assure le contrôle de ces affectations à travers des procédures d'autorisation (en particulier le permis de construire) et fixe les

moyens de réalisation des opérations (action foncière, financement, organismes aménageurs).

Comme dans beaucoup de pays, il existait en France deux documents fondamentaux : le schéma directeur qui fixait les orientations fondamentales de l'aménagement pour un ensemble de communes et le plan d'occupation des sols (POS) qui définissait les règles d'occupation des sols, et notamment de la construction, en général pour une seule commune. Seul le POS était « opposable aux tiers », c'est-à-dire avait un caractère réglementaire. La loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 les a respectivement remplacés par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et par le plan local d'urbanisme (PLU).

1. Le schéma directeur. – En général intercommunal, le schéma directeur fixait les orientations à long terme. Il était opposable aux collectivités publiques dans leurs décisions d'aménagement et d'équipement, mais pas aux propriétaires des sols. Son objet était de localiser les espaces à préserver (agriculture, espaces boisés, etc.), les espaces destinés à l'urbanisation, ainsi que les grands équipements publics et de définir une première étape de réalisation. Il comprenait un plan (à échelle variant de 1/10 000 au 1/25 000), un rapport expliquant et justifiant les choix opérés et des annexes techniques.

2. La directive territoriale d'aménagement. – La complexité de la procédure décentralisée, les contraintes, sans avantages immédiats, qu'apporte aux communes le schéma directeur, ont entraîné un très net ralentissement de leur élaboration, d'autant que les préfets recoururent rarement à la procédure d'élaboration conjointe.

Devant cette quasi-déshérence des schémas directeurs, la loi du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire a créé les directives territoriales d'aménagement. Ces directives (devenues « et de développement durable » selon la loi « Grenelle II » du 12 juillet 2010)

fixent les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement du territoire et d'équilibre entre développement, protection et mise en valeur des territoires (transports et équipements notamment). Sept DTA seulement ont été prescrites et approuvées entre 2003 et 2006, sauf celle des Alpes du Nord.

3. Le schéma de cohérence territoriale. – La loi SRU a substitué au schéma directeur, comme document de planification stratégique, un schéma de cohérence territoriale (SCoT) dont la vocation est plus large. Il doit assurer les équilibres entre le développement urbain, la préservation des espaces agricoles et forestiers, la protection des espaces naturels et des paysages en respectant les objectifs du développement durable, la mixité urbaine et la mixité sociale dans l'habitat, une utilisation économe et équilibrée de l'espace, la maîtrise de la demande de déplacements et la limitation de la circulation automobile, etc. Le SCoT prend en compte les programmes de l'État et des collectivités locales. Les programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacements urbains (PDU), les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT.

Le SCoT expose un diagnostic établi au regard des prévisions démographiques et économiques et des besoins répertoriés. Il présente le *projet d'aménagement et de développement durable (PADD)*. Il fixe les orientations générales de l'organisation et de la restructuration des espaces. Il peut définir les grands projets d'équipements et de services. À la différence du schéma directeur, il ne comporte pas de carte de destination des sols. Il n'est pas opposable aux tiers.

Son périmètre est arrêté par le préfet sur proposition des communes. Il est établi, en associant les services de l'État, par un établissement public de coopération intercommunale, qui débat du PADD puis approuve le projet de SCoT après enquête publique. Il est réexaminé, et si nécessaire révisé, tous les dix ans. Il peut être révisé ou, depuis la loi du 2 juillet 2003, modifié

après enquête publique. En l'absence de SCoT, les zones d'urbanisation future ne pourront être ouvertes à l'urbanisation qu'avec l'accord du préfet : cette disposition, qui concernait un périmètre de 15 km autour des agglomérations de plus de 50 000 habitants, a été généralisée, à partir de 2017, à toutes les communes.

La loi ELAN du 23 novembre 2018 et l'ordonnance du 17 juin 2020 incitent à retenir un périmètre proche du bassin d'emploi et de mobilité. Le PADD est remplacé par un projet de politique stratégique (PAS) et un document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui concerne le développement économique, social et agricole ; le logement, la mobilité, les équipements et les services ; la transition écologique et énergétique et la protection des ressources naturelles. Le SCoT peut valoir un plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Il peut contenir un programme d'actions pour préparer sa mise en œuvre.

Les schémas directeurs approuvés avant le 1^{er} avril 2001 sont soumis au régime des SCoT et ont les mêmes effets jusqu'à leur révision selon le régime des SCoT. Le délai de dix ans fixé par la loi n'a pas toujours été tenu.

L'élaboration des SCoT a été lente : cependant, en août 2020, 194 SCoT, couvrant 10 556 communes (23,6 millions d'habitants et 164 000 km²) étaient approuvés ; 135 autres étaient en révision (9 155 communes, 22 millions d'habitants, 134 000 km²) et 141 étaient en cours d'élaboration (9 690 communes, 17,2 millions d'habitants, 178 000 km²).

4. Le plan d'occupation des sols. – Le plus souvent communal, il fixait les règles générales d'utilisation du sol qui s'imposaient à tous. En son absence s'appliquaient les « règles générales d'urbanisme » qui prévoyaient une constructibilité limitée et l'État conservait le pouvoir de délivrer le permis de construire et de gérer des lotissements ou des ZAC.

Le POS comportait un rapport de présentation, des documents graphiques, un règlement et des annexes. Les documents graphiques, à l'échelle variant du 1/2 000 ou 1/10 000, indiquent les limites de zones selon leur vocation et leur constructibilité, les espaces réservés aux voies de circulation, les espaces verts, les quartiers à protéger, ceux où s'applique une procédure particulière (par exemple secteur sauvegardé), etc.

Les zones auxquelles s'appliquent différents règlements sont classées en deux catégories :

- les zones urbaines « U » qui sont ou ont vocation à être urbanisées et sont en général affectées d'un coefficient d'occupation des sols (COS), densité maximale admissible (rapport de la surface de plancher hors œuvre nette constructible à la surface du terrain) ;
- les zones naturelles, dans lesquelles l'urbanisation est interdite : on distinguait les zones d'urbanisation future (NA), les zones naturelles ordinaires (NB), les zones de richesse naturelle (NC, essentiellement agricoles ou forestières), les zones de sites, de risques et de nuisances (ND).

Dans le cadre de la décentralisation (depuis 1983), les POS étaient élaborés et modifiés à l'initiative des communes. L'État restait associé à leur élaboration, apportait souvent une assistance technique (direction départementale de l'équipement), contrôlait leur légalité. Mais, depuis 1983, le rôle de contrôle de l'État était appliqué *a minima*.

5. Le plan local d'urbanisme. – La loi SRU du 13 décembre 2000 a remplacé le POS par le plan local d'urbanisme (PLU) qui a également un objet plus large : il doit constituer un projet de développement de la commune (ou des communes). Les POS existants ont vocation à être révisés en devenant des PLU. Mais cette transformation des POS en PLU a été

lente. Au 1^{er} janvier 2001, 768 POS étaient toujours en vigueur, couverts par une procédure de transformation en PLU communal ou intercommunal.

Le PLU expose le diagnostic de la commune, présente les perspectives démographiques et économiques et précise les besoins. Il doit, comme le SCoT à l'échelle intercommunale, contribuer aux équilibres généraux de la commune. Il devient le cadre de cohérence des différentes actions d'aménagement de la commune. Il doit être compatible avec le SCoT (ou le schéma directeur), le PDU et le PLH. Il fixe les règles et les servitudes d'utilisation des sols, définit les règles d'implantation des constructions et éventuellement leur aspect extérieur, et peut fixer des coefficients d'occupation des sols (COS). Il peut aussi préciser le tracé des voies, identifier les éléments à protéger ou à mettre en valeur, fixer des emplacements réservés, définir des périmètres d'intervention prioritaire. Il peut interdire la construction dans certains périmètres et délimiter des zones urbaines (U), des zones d'urbanisation future (AU), des zones agricoles (A) et des zones à protéger (N). Il peut exposer les actions et les opérations d'aménagement envisagées.

Le PLU comporte un rapport de présentation, *le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)*, qui traduit l'économie générale du plan, le règlement, des documents graphiques plus complets que ceux du POS et opposables aux tiers et des annexes. Mais, contrairement au POS, il n'y a plus d'articles obligatoires.

Le PLU est élaboré par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en associant les services de l'État et les autres personnes publiques selon des modalités simplifiées par rapport au POS. Le conseil municipal débat des orientations du PADD. Le PLU est approuvé, après enquête publique et éventuelles modifications, par le conseil municipal et transmis au préfet. Il est révisé dans les mêmes formes. Il peut aussi faire l'objet de modification ou, depuis la loi de 2003, de révision simplifiée. Toutefois, lorsque la commune est membre d'un

établissement public de coopération intercommunale (EPCI), c'est cet EPCI qui exerce cette compétence en concertation avec les communes concernées : depuis la loi ALUR de 2014, ce transfert de compétence est automatique dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés de communes. En 2020, 49 % des communes (correspondant à 89 % de la population) ont un PLU approuvé ou en révision.

La loi Duflot du 27 janvier 2014 et la loi du 14 novembre 2020 prévoient que les PLU soient désormais établis à l'échelle de l'intercommunalité (PLUi), ce qui n'était auparavant qu'une possibilité peu utilisée. Cette orientation doit permettre une appréhension des problèmes urbains à une échelle plus vaste et une meilleure cohérence entre les politiques de communes voisines. Mais les communes peuvent s'y soustraire à une double majorité peu exigeante (25 % des communes représentant 20 % de la population) si elles le décident avant le 1^{er} juillet 2021. Au 1^{er} janvier 2020, 631 des 1 255 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants avaient la compétence en matière d'urbanisme. 208 d'entre eux avaient un PLUi approuvé et 374 un PLUi en cours d'élaboration (plus 115 PLUi sectoriels couvrant une partie du territoire de l'EPCI). Au total, 15 676 communes (46 % de la population) étaient concernées par un PLUi approuvé ou en cours d'élaboration.

6. La carte communale. – C'est un document d'urbanisme simplifié, bien adapté au cas des petites communes rurales, qui a vu ce statut reconnu par la loi SRU : elle doit être compatible avec le SCoT. Elle est désormais soumise à enquête publique et permet la délivrance par le maire des autorisations d'utilisation du sol. Elle connaît toujours un certain succès auprès des petites communes rurales. Il y avait, au 1^{er} janvier 2019, 6 338 cartes communales (2 650 000 habitants), dont 2 856 en cours de transformation en PLU et 293 en cours de révision. Seules

4 825 communes, en général les plus petites, n'étaient couvertes par aucun plan d'urbanisme approuvé ou en cours de révision.

7. Les autres documents d'urbanisme. – À côté des documents d'urbanisme évoqués ci-dessus, il existe de nombreuses procédures particulières :

- *les lois et prescriptions d'aménagement et d'urbanisme* renforcent la réglementation nationale, dans des zones nécessitant une protection particulière : loi du 9 janvier 1985 sur le développement et la protection de la montagne ; loi du 11 juillet 1985 sur l'urbanisme au voisinage des aéroports ; loi du 3 janvier 1986 sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Les dispositions prévues par ces lois peuvent être adaptées par les schémas directeurs ou par les POS au contexte local : cette possibilité a souvent été interprétée avec un laxisme certain et les élus des communes littorales demandent régulièrement sa révision dans un sens plus libéral.
- *les projets d'intérêt général (PIG)* peuvent être institués par l'État, par une collectivité territoriale ou par un organisme disposant du droit d'expropriation. Ils concernent des opérations d'aménagement, des travaux ou des dispositifs de protection d'intérêt public.
- *les schémas régionaux d'aménagement* sont des documents d'orientation qui s'imposent aux autorités chargées d'élaborer les SCoT et les PLU, mais ne sont pas opposables aux tiers. La loi actuelle en prévoyait l'élaboration pour la région Île-de-France, la Corse, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion. Le SDRIF avait été approuvé le 26 avril 1994 et révisé le 27 décembre 2013. Ceux des DOM ont été approuvés entre 1995 et 2002. L'élaboration de celui de la Corse (désormais baptisé plan d'aménagement et de développement de la Corse) n'a été approuvée par l'Assemblée de Corse que le 2 novembre 2015 et il a été révisé le 5 novembre 2020. La loi

« Nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) du 7 août 2015 et l'ordonnance du 28 juillet 2016 ont transformé les schémas régionaux en schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui incorporent les schémas régionaux des infrastructures de transport, de la mobilité du climat de l'air et de l'énergie, de prévention et de gestion des déchets et de cohérence écologique. La plupart ont été approuvés en 2020.

- *les schémas de mise en valeur de la mer* sont également des documents d'orientation, qui fixent la vocation générale des zones du littoral (développement industriel et portuaire, cultures marines, activités de loisirs...), ont également valeur de prescriptions d'aménagement, mais leur élaboration a été très lente (seuls 4 des 11 qui ont été prescrits sont approuvés : ceux de l'étang de Thau, du bassin d'Arcachon, du golfe du Morbihan et de Trevor-Goëlo).
- *les plans de sauvegarde et de mise en valeur* dans les centres historiques se substituent au PLU dans les secteurs sauvegardés (devenus sites patrimoniaux remarquables selon la loi du 7 juillet 2016).

Au total, le droit de l'urbanisme a multiplié les documents. Ceux-ci sont le plus souvent intelligemment conçus, cherchant à associer le souci de l'intérêt général et l'autonomie des collectivités locales. Mais, depuis la décentralisation (1983), le balancier a indiscutablement penché dans la seconde direction. Un certain « égoïsme communal », joint à une relative démission des préfets devant l'esprit ultra-décentralisateur, a conduit à cette situation. Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour demander, dans le cadre des textes existants, une rigueur plus grande dans le respect de l'intérêt général, même si celui-ci est, localement, impopulaire. Il n'est pas certain que les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, carte communale) institués par la loi SRU (2000) permettent d'atteindre cet objectif.

III. – Les outils opérationnels

Les outils opérationnels de l'urbanisme sont de deux natures : les procédures d'aménagement urbain (villes nouvelles, zones d'aménagement concerté, lotissements) et les organismes aménageurs (établissements publics d'aménagement, sociétés d'économie mixte). On présentera ici les plus importants de ces outils.

1. La zone d'aménagement concerté. – La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure polyvalente, instaurée par la loi du 30 décembre 1967, et très largement utilisée depuis (plus de 4 000 ZAC). Son objet est de favoriser le montage d'opérations d'urbanisme d'une certaine importance par concertation entre les collectivités publiques et les promoteurs privés.

La souplesse de la procédure provenait largement de la possibilité de créer des ZAC en dérogation aux documents d'urbanisme, et en particulier aux POS : un *plan d'aménagement de zone (PAZ)*, établi pour la ZAC, se substituait en effet au POS sur son territoire. Les collectivités locales y trouvaient leur intérêt à travers la négociation avec les promoteurs du financement des équipements publics. Ces facilités ont donné lieu à des abus et la loi du 8 juillet 1975, tout en décentralisant la procédure de création des ZAC, en a précisé les conditions : les ZAC ne pouvaient plus être créées que dans les zones U ou NA des POS ou, en son absence, en conformité avec les orientations du schéma directeur. L'initiative de la ZAC devait venir d'une personne publique (État, collectivité territoriale, établissement public), mais le réalisateur pouvait être un aménageur privé.

La ZAC peut être réalisée en régie par la collectivité publique, confiée par elle, par mandat ou concession, à un établissement public ou à une société d'économie mixte ou réalisée par un organisme privé avec lequel est

passée une convention fixant notamment les modalités de sa participation au financement des équipements publics (ZAC dite privée).

La loi SRU du 13 décembre 2000 intègre au PLU les prescriptions relatives aux ZAC et supprime le PAZ (les PAZ existants sont soumis au régime des PLU), ce qui fait disparaître le caractère d'exception de la ZAC et rend sans objet la limitation de cette procédure aux zones urbaines ou d'urbanisation future. De la loi de 1967 à 2021, plus de 4 000 ZAC ont été créées.

2. Le lotissement. – Il s'agit de la division d'une propriété foncière en parcelles destinées à être vendues à des personnes désireuses d'y construire. Après les abus des « lotissements défectueux » de l'entre-deux-guerres, le décret du 26 juillet 1977 a réformé la procédure du lotissement qui a reçu de larges applications, d'autant qu'elle favorisait l'accession à la propriété de maisons individuelles, par ailleurs encouragée par la réforme du financement du logement (loi du 3 janvier 1977). Le lotissement est une opération privée, effectuée sous le contrôle de la puissance publique, décentralisée depuis 1984, dont la durée est limitée à dix ans. Le dossier de lotissement comporte une note de présentation, des plans indiquant l'état actuel et l'état futur prévu. Il peut comporter, sans que ce soit obligatoire, un règlement du lotissement qui prend alors valeur réglementaire (il s'impose à l'administration, au lotisseur et aux acquéreurs de lots). Le cahier des charges, également facultatif, n'a qu'une valeur contractuelle (entre le lotisseur et les lotis).

La procédure du lotissement a connu un grand succès et est devenue, dans les années 1980 et ensuite, la principale forme de développement urbain (plusieurs dizaines de milliers d'autorisations de lotir ont été délivrées).

3. Les organismes aménageurs. – Si une collectivité publique ne souhaite pas réaliser elle-même une opération d'aménagement, elle peut la

confier par convention à une société privée ou même à un EPA ou à une SEM.

L'*établissement public d'aménagement (EPA)* a un caractère industriel et commercial, ce qui lui permet un mode de gestion largement inspiré du droit privé. Il est créé par décret en Conseil d'État après avis des conseils généraux et municipaux concernés. Son conseil comprend au moins la moitié de représentants des collectivités publiques (sauf dérogation). Il est contrôlé par l'État et par la collectivité qui l'a créé.

Les *sociétés d'économie mixte (SEM)* d'aménagement sont des sociétés anonymes de droit commercial. Les collectivités locales y sont majoritaires (entre 50 % et 80 % du capital) et en assurent le contrôle. De nombreuses SEM reçoivent un appui technique de la Caisse des dépôts et consignations qui en est souvent actionnaire.

Sur le fond, la principale différence est que l'EPA correspond à une maîtrise de l'opération par l'État qui en assure le risque financier, alors que la SEM permet la maîtrise par les collectivités locales, avec le risque financier correspondant. Aussi l'EPA est-il retenu de préférence pour les opérations d'intérêt national : aménagement de La Défense, villes nouvelles, réhabilitation des quartiers anciens de Marseille (projet *Euroméditerranée*) et de la banlieue de Paris (plateau de Saclay, Plaine de France, etc.) ; la SEM pour les opérations d'intérêt local. Cependant, la procédure d'EPA a récemment été utilisée pour des opérations locales, par exemple pour le Bas de Clichy-sous-Bois.

Pour réaliser de grandes opérations, l'État dispose de la procédure de l'*opération d'intérêt national (OIN)* qui comporte un régime dérogatoire au droit commun de l'urbanisme conférant au préfet la responsabilité des opérations d'aménagement et des autorisations de construire. Cette procédure a été utilisée, dès les années 1960-1970 pour l'aménagement de la zone de La Défense, pour les villes nouvelles (elle n'est plus en vigueur que pour Marne-la-Vallée et Sénart), pour les aménagements portuaires

(Antifer au Havre, Le Verdon à Bordeaux, Dunkerque) ainsi que pour la zone sidérurgique et portuaire de Fos-sur-Mer, puis pour l'opération Euroméditerranée à Marseille. Une seconde vague d'OIN a été instituée entre 2005 et 2009 (et complétée par la suite) pour l'opération de Seine-Arche (prolongement à l'ouest de celle de La Défense), les aéroports de Paris (Roissy-Charles de Gaulle, Orly et Le Bourget), le secteur Orly-Rungis-Seine amont et celui de Mantes-Seine aval, le plateau de Saclay et, hors d'Île-de-France, pour la restructuration urbaine de secteurs de Saint-Étienne, de Nice (plaine du Var) et de Bordeaux, ainsi que pour le secteur Alzette-Belval à la frontière luxembourgeoise et pour les pôles urbains de Guyane.

CHAPITRE IX

Les professions de l'urbanisme

La genèse de l'urbanisme a été longue. Nous l'avons qualifiée d'action (πρᾶξις) et de pratique, plus que de science, de technique ou d'art. Il y a donc une pratique professionnelle. Peut-on parler d'urbaniste ?

I. – L'urbaniste, spécialiste pluridisciplinaire

Le terme d'« urbaniste » est apparu peu après celui d'« urbanisme ». En France, les premiers urbanistes furent des ingénieurs, des techniciens, des médecins hygiénistes inquiets des conditions sanitaires de l'habitat urbain. Ils furent à l'origine de la création, en 1908, de la section d'hygiène urbaine et rurale du Musée social, qui inspira, sous l'égide de Jules Siegfried, la proposition de loi qui allait devenir la loi Cornudet de 1919, première loi instaurant des plans d'urbanisme. D'autres travaillaient au sein de l'Association générale des hygiénistes et techniciens municipaux, créée en 1905. Les *architectes* furent à l'origine de la création, en 1912, de la Société française des architectes-urbanistes qui devint, en 1919, la Société française des urbanistes (SFU). Celle-ci fut longtemps influente, publiant notamment la revue *Urbanisme*.

Dès 1912, la pratique professionnelle fut peu à peu accaparée par les *architectes*, se déclarant « architectes-urbanistes ». Cette pratique s'est perpétuée jusqu'à aujourd'hui. Le grand public assimile souvent les urbanistes aux architectes, comme le faisait Le Corbusier. Il est significatif que les maires des grandes villes fassent souvent appel à un architecte pour établir les plans d'urbanisme de leur ville. Le président Sarkozy n'a-t-il pas choisi dix équipes d'architectes pour préfigurer le Grand Paris ?

Les *ingénieurs*, qui occupaient de nombreuses fonctions de terrain (géomètres, voyers, ingénieurs des travaux publics de l'État), se laissèrent peu à peu écarter. À la Libération, le corps des ponts et chaussées refusa de prendre en main la reconstruction du pays et de devenir le corps pilote du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (puis de la Construction). Ce n'est qu'en 1966 qu'il eut une nouvelle chance, qu'il saisit cette fois, avec la fusion de ce ministère avec celui des Travaux publics au sein du ministère de l'Équipement (rebaptisé, après élargissement, « de l'écologie¹, etc. », depuis 2007). Il a alors eu tendance à accaparer les postes de responsabilité de l'urbanisme et de l'aménagement dans l'administration, avant de céder du terrain, notamment au profit des anciens de l'ENA. Dans la période récente, les ingénieurs des ponts et chaussées se sont de moins en moins intéressés à l'urbanisme, considéré comme peu « porteur ».

Les *spécialistes des sciences humaines* se sont cantonnés au secteur de la recherche et de la formation. L'irruption des sociologues, dans les années 1960, fut tonitruante, mais ils n'ont jamais revendiqué la légitimité, ni d'ailleurs la volonté, d'apporter des solutions concrètes. Les géographes, avec plus de discrétion mais davantage d'opiniâtreté, ont investi le secteur de la formation, mais aussi les bureaux d'études publics et privés. Ils ont longtemps accaparé les emplois d'enseignants en aménagement et (ou) urbanisme dans les universités.

En fait, *l'urbaniste ne peut être que pluridisciplinaire*, même s'il a au préalable acquis les concepts et les méthodes d'une discipline spécialisée.

Pourtant, dans certains pays, le rôle des architectes est encore plus important qu'en France : que ce soit en Italie ou dans l'ex-Union soviétique (et dans toute l'Europe orientale), ils ont su faire prévaloir leur sens artistique ou leur démarche en termes spatiaux et éviter la formation autonome d'urbanistes. À l'inverse, les États-Unis et surtout la Grande-Bretagne ont mis en place des formations autonomes (*Urban Planning, City Planning*), recourant largement aux apports des sciences humaines et des méthodes mathématiques de modélisation : la coupure qui en résulta entre architectes et urbanistes a dû être comblée par l'apparition de l'*Urban Designer*, traitant de l'échelle intermédiaire, celle de la composition urbaine.

La France est donc dans une situation intermédiaire : la profession d'urbaniste y est exercée par *des spécialistes venus d'horizons disciplinaires différents*. Le titre d'urbaniste n'est d'ailleurs pas protégé, comme le sont ceux d'architecte ou d'ingénieur. C'est sans doute préférable. Le Conseil français des urbanistes (CFDU), créé en 1996, a cependant institué en 1998 un Office professionnel de qualification des urbanistes (OPQU), mais celui-ci refuse d'être un « ordre » comme celui des architectes.

L'urbanisme, qui a ainsi eu beaucoup de difficulté à s'affirmer et à s'autonomiser par rapport aux disciplines voisines, est aujourd'hui guetté par une autre difficulté. La tendance à globaliser les approches conduit certains à vouloir nier son autonomie et à prétendre le noyer dans un champ vague de « métiers de la ville ». Au nom de la réelle complexité du Code de l'urbanisme, on voudrait réduire les prescriptions qui s'imposent aux collectivités territoriales et aux acteurs privés (constructeurs, entreprises et ménages). Cette tendance est la traduction d'une volonté de nombreux élus de s'affranchir de règles qui limitent l'exercice de leur pouvoir. Elle est cohérente avec la prédominance, depuis une génération, des idées issues du libéralisme économique, par rapport à la primauté de l'intérêt public.

II. – La formation à l’urbanisme

La nécessaire pluridisciplinarité souligne l’importance des formations à l’urbanisme. En France, la première formation fut celle de l’Institut d’histoire, de géographie et d’économie urbaines, créé en 1916 par Marcel Poète, avant de devenir École des hautes études urbaines (1919) avec l’aide du conseil général de la Seine, puis Institut d’urbanisme de l’université de Paris (1924). Universitaires et professionnels (architectes, hygiénistes, ingénieurs) s’y côtoyaient déjà. L’IUUP a éclaté en 1968 et les formations se sont multipliées, d’inégale qualité.

Vers 1970, en France et à l’étranger, plusieurs voies différentes de formation se constituèrent :

- *les formations autonomes* voulaient assurer une pluridisciplinarité interne dès le second, voire dès le premier cycle : c’est la voie suivie aux États-Unis par quelques universités prestigieuses (Pennsylvania, Berkeley, MIT, etc.) et par les universités britanniques : en France, elle a été popularisée, à partir de 1969, par l’université de Vincennes² ;
- *les formations de spécialisation pluridisciplinaire postdiplôme* : elles ont dominé, en France, avec notamment l’institut d’urbanisme de Paris, l’Institut français d’urbanisme (à partir de 1983), l’Institut d’études politiques, l’École nationale des ponts et chaussées, l’institut d’urbanisme de Grenoble, l’institut d’aménagement régional d’Aix, etc. Depuis la réforme dite LMD (licence-master-doctorat), ces formations s’inscrivent au niveau du master. Elles souffrent cependant de la faible place qu’y tiennent les enseignements juridiques et surtout techniques (notamment ceux qui sont liés à l’environnement) ;
- *les formations fondées sur une discipline dominante*, où la pluridisciplinarité est très partielle.

Une véritable pluridisciplinarité doit en effet s'exercer sur trois plans complémentaires :

- le contenu de l'enseignement ;
- le recrutement du corps enseignant ;
- les origines disciplinaires des étudiants.

En outre, un enseignement d'urbanisme doit être à la fois théorique et critique (l'urbaniste doit être cultivé) et concret et opérationnel (il doit exercer un métier avec efficacité). Il doit être gnoséologique (apporter des connaissances, un savoir) et expérimental (apporter un savoir-faire). Il suppose donc, au-delà des enseignements pluridisciplinaires, un contact avec la profession (d'où l'importance des stages en situation) et la réalisation d'un travail créateur (projet en équipe, mémoire professionnel ou théorique, thèse). Les principes qui précèdent sont ceux qui ont été édictés en 1984 par l'*Association professionnelle pour l'enseignement et la recherche en aménagement et en urbanisme (APERAU)*³ et reconnus par le ministère de l'Écologie dans une charte⁴. Mais les architectes prétendent encore souvent accoler le titre d'urbaniste au leur sans autre formation ; les géographes, inquiets de la perte d'influence de leur discipline, parfois des tenants d'autres disciplines, multiplient les formations en « aménagement », voire en « urbanisme », où la pluridisciplinarité s'apparente à un ravalement hâtif de leur façade jugée désuète.

La voie suivie en France demeure donc une voie moyenne entre :

- celle des pays où les architectes dominent l'urbanisme (Italie, Russie, Europe orientale) ;
- celle d'une formation autonome dès le début des études supérieures (Grande-Bretagne et certaines universités américaines).

Cette voie française associe une formation initiale (niveau licence en trois ans, dans le cadre de la réforme LMD) dans une discipline traditionnelle (architecture, ingénierie, géographie, sociologie, économie, histoire, droit, etc.), qui procure concepts et méthodologie de base à une spécialisation pluridisciplinaire théorique et opérationnelle (qui nécessite en général deux ans dans le cadre d'un master). Ce modèle est cependant de plus en plus répandu dans les pays européens. Il devrait contribuer à donner, à long terme, une plus grande unité à la profession.

CONCLUSION

Vers un retour à l'urbanisme ?

L'urbanisme a connu une naissance et un développement chaotiques. Les affrontements théoriques ont perdu de leur force. Mais après l'explosion de la période de croissance économique et d'urbanisation rapide (les « trente glorieuses » en France), il est en perte de vitesse. À ce déclin ne sont pas étrangères les erreurs commises en son nom :

- *erreurs de prévision* : mais peut-on reprocher aux urbanistes de n'avoir pas su prévoir la chute de la fécondité que n'avaient pas vue venir les démographes ou la crise économique que n'avaient pas imaginée les économistes ? au reste, ces erreurs ont pu être aisément rectifiées grâce à des prévisions régulièrement révisées ;
- *erreurs de raisonnement*, telles celles qui ont longtemps conduit à vouloir adapter la ville à l'automobile au lieu de l'inverse : mais ces erreurs étaient celles de la société civile tout entière, pas celle des seuls urbanistes ;
- *erreurs de jugement*, comme le rejet de la rue, de la place, des formes urbaines héritées de l'histoire ou comme un futurisme béat imaginant la disparition de la ville sous l'emprise des télécommunications : ce sont les plus graves.

Depuis les années 1980 et 1990, on constate les conséquences d'un désintérêt pour l'urbanisme, d'une subordination de l'intérêt général aux intérêts locaux et d'une appréhension trop technique des documents d'urbanisme. Les problèmes des grands ensembles, les excès de la « rurbanisation », l'étouffement des villes par l'automobile, la nécessité d'économies d'énergie, l'exclusion par le logement, redeviennent des problèmes majeurs de notre société. Le numérique transforme le rapport à l'espace (avec le télétravail, notamment). Surtout, les interrogations concernant le réchauffement planétaire (effet de serre), les pollutions et autres nuisances sont devenues une priorité et conduisent à repenser l'utilisation de l'espace. Il était nécessaire de revenir à une réflexion sur la ville, à un urbanisme modéré car déchargé des relents idéologiques, à la primauté de l'intérêt général, ce qui suppose un discours et une action nationale forts.

La loi « Solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 (corrigée par la loi du 2 juillet 2003) a tenté d'élargir l'appréhension des problèmes d'urbanisme en intégrant, dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et dans les plans locaux d'urbanisme (PLU), les politiques de logement, de transport, voire d'équipement commercial. La loi ELAN du 23 novembre 2018 a de nouveau élargi leur objet, notamment quant à la prise en compte de la transition écologique et numérique. En bref, ces nouveaux plans doivent traduire un véritable projet urbain respectivement à l'échelle de l'agglomération et de la commune¹. Cette intégration des politiques de logement, de transport, d'environnement, du numérique, etc. aux documents d'urbanisme devrait rendre ceux-ci mieux adaptés et plus réalistes. Mais elle ne résoudra pas une autre difficulté : la perte du sentiment de *la nécessaire priorité de l'intérêt général sur les intérêts particuliers, condition première de toute politique d'urbanisme*. Le retour au premier plan des préoccupations d'économies d'énergie et de préservation de l'environnement (Grenelle – Environnement) en 2007 et les

lois qui en ont résulté en 2009 et 2010, ainsi que la loi « pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové » du 27 janvier 2014, devraient contribuer à ce retour vers l'intérêt général.

BIBLIOGRAPHIE

Théories de l'urbanisme

Cerdá Ildefonso, *Teoría general de la urbanización*, Barcelone, 1867 (trad. partielle par Antonio Lopez de Aberasturi, Seuil, 1979).

Choay Françoise, *L'Urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Seuil, 1965 (3^e éd., 2015).

–, *La Règle et le Modèle*, Seuil, 1980.

–, *L'Allégorie du patrimoine*, Seuil, 1991.

Howard Ebenezer, *To-Morrow : A Peaceful Path to Real Reform*, Londres, 1898 (nouv. trad. *Les Cités-Jardins de demain*, Paris, Dunod, 1969).

Jeanneret Charles-Édouard, dit Le Corbusier, *Urbanisme*, Paris, 1925.

Jeanneret Charles-Édouard, dit Le Corbusier, *et alii*, *La Charte d'Athènes*, Plon, 1943.

Sitte Camillo, *Der Städte-Bau*, Vienne, 1889 (nouv. trad. par Daniel Wieczorek, L'Équerre, 1980).

Histoires des villes et de l'urbanisme

Claval Paul, *Brève histoire de l'urbanisme*, Pluriel, 2014.

Duby Georges *et alii*, *Histoire de la France urbaine*, 5 vol., Seuil, 1980 à 1985.

Lavedan Pierre, *Histoire de l'urbanisme*, 3 vol., H. Laurens, 1926-1941 et 1954.

Merlin Pierre, *L'Île-de-France hier, aujourd'hui, demain*, La Documentation française, 2003.

Mumford Lewis, *The City in History*, New York, 1961 (trad. *La Cité à travers l'histoire*, Seuil, 1964).

Phalip Laurent, *Histoire de l'urbanisme*, Bréal, 2018 (2^e éd., 2019).

Droit et économie de l'urbanisme

Derycke Pierre-Henri, *Économie et planification urbaines*, 2 vol., Puf, 1979 et 1983.

Groupe de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), *Droit de l'aménagement de l'urbanisme et de l'habitat*, Le Moniteur, 2021.

Jégouzo Yves et Foulquier Norbert (dir.), *Dictionnaire du droit de l'urbanisme*, Le Moniteur, 2019.

Merlin Pierre, *Méthodes quantitatives et espace urbain*, Masson, 1973.

—, *La Planification des transports urbains*, Masson, 1984.

Polèse Mario et Sheamur Richard, *Économie urbaine et régionale*, Economica, 2009 (4^e éd., 2015).

Méthodologie de l'urbanisme

Burgel Guy, *Questions urbaines*, Éditions de l'Aube, 2017.

Chaline Claude, *La Dynamique urbaine*, Puf, 1980.

- , *Les Politiques de la ville*, Puf, « Que sais-je ? », 1997 (10^e éd., 2020).
- Claval Paul, *La Logique des villes*, LITEC, 1981.
- Ingallina Patrizia, *Le Projet urbain*, Puf, « Que sais-je ? », 2001 (4^e éd., 2010).
- Merlin Pierre, *Les Villes nouvelles en France*, Puf, « Que sais-je ? », 1991 (2^e éd., 1997).
- , *La Croissance urbaine*, Puf, « Que sais-je ? », 1994.
- , *Les Techniques de l'urbanisme*, Puf, « Que sais-je ? », 1995.
- , *Les Banlieues*, Puf, « Que sais-je ? », 1999.
- , *L'Aménagement du territoire*, Puf, 2002.
- , *L'Aménagement du territoire en France*, La Documentation française, 2007.
- , *L'Exode urbain. De la ville à la campagne*, La Documentation française, 2009.
- , *Les Grands Ensembles. De la charte d'Athènes aux quartiers sensibles*, La Documentation française, 2010.
- , *Transports et urbanisme en Île-de-France*, La Documentation française, 2012.
- Merlin Pierre et Choay Françoise et alii, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Puf, 1988 (7^e éd., 2015).
- Panerai Philippe et alii, *Analyse urbaine*, Parenthèses, 1999 (4^e éd., 2009).
- Paquot Thierry et alii, *Repenser l'urbanisme*, 2013 (2^e éd., 2017).
- Riboulet Pierre, *Onze Leçons sur la composition urbaine*, Presses de l'ENPC, 1998.

TABLE DES MATIÈRES

Du même auteur

Introduction - Essai de définition de l'urbanisme

Première partie - Genèse et objet de l'urbanisme

Chapitre premier - L'urbanisme avant la lettre : de l'Antiquité au XIX^e siècle

I. – La cité antique

II. – Le déclin urbain au Moyen Âge

III. – Renaissance, baroque, classicisme

IV. – La ville industrielle

Chapitre II - Les théories fondatrices de l'urbanisme

I. – Les théories préurbanistes

II. – Les théories de l'urbanisme

Chapitre III - Le statut de l'urbanisme

I. – Le statut épistémologique de l'urbanisme

II. – L'urbanisme, une discipline de l'espace

III. – L'urbanisme, une discipline du temps

Chapitre IV - Historique de la planification urbaine en France

I. – L'entre-deux-guerres : les premiers plans

II. – L'après-guerre : l'application de la loi de 1943

III. – L'urbanisme planificateur : la loi d'orientation foncière (1967) et son application

IV. – L'urbanisme décentralisé (depuis 1983)

Seconde Partie - Pratiques professionnelles de l'urbanisme

Chapitre V - Les échelles d'intervention de l'urbanisme

I. – Urbanisme et aménagement du territoire

II. – L'aménagement régional

III. – L'échelle de la ville

IV. – L'échelle du quartier

Chapitre VI - Les terrains de l'urbanisme

I. – Les nouveaux quartiers : l'urbanisme de développement

II. – Le centre urbain et les quartiers dégradés : l'urbanisme de gestion

III. – Les quartiers anciens d'habitat : l'urbanisme de participation

IV. – Au-delà de la ville : l'urbanisme rural à l'urbanisme de préservation

Chapitre VII - Les champs d'application de l'urbanisme

I. – L'habitat

II. – Les activités

III. – Les transports

IV. – Les équipements

Chapitre VIII - Les voies et les moyens de l'urbanisme

I. – La politique foncière

II. – L'urbanisme réglementaire

III. – Les outils opérationnels

Chapitre IX - Les professions de l'urbanisme

I. – L'urbaniste, spécialiste pluridisciplinaire

II. – La formation à l'urbanisme

Conclusion - Vers un retour à l'urbanisme ?

Bibliographie



www.quesaisje.com



-
1. Voir notre introduction à Pierre Merlin, Françoise Choay *et alii*, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Puf, 1988 ; 7^e éd., 2015.
 2. Françoise Choay, *L'Urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Paris, Seuil, 1965 ; 3^e éd., 2015.

-
1. Voir [chap. III](#).
 2. Pierre Lavedan, *Histoire de l'urbanisme*, Paris, H. Laurens, 3 vol., 1926-1941 et 1954. Voir aussi ses ouvrages postérieurs, écrits en collaboration.
 3. Numa Denis Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, Paris, Hachette, 1885.
 4. Lewis Mumford, *La Cité à travers l'histoire*, Paris, Seuil, 1964 (*The City in History*, 1961).
 5. Leone Battista Alberti, *De Re Aedificatoria*, Florence, 1485. Tr. fr. par Pierre Caye et Françoise Choay, *L'Art d'édifier*, Paris, Seuil, 2004.
 6. Voir [chap. II](#).
 7. Thomas More, *Utopia*, Louvain, 1516.
 8. Après la très intéressante expérience, qui échoua parce que trop en avance sur son époque, des « carrosses à cinq sols », conçus par Pascal (à partir de 1662) à Paris.

-
1. Françoise Choay, article « Préurbanisme », in Pierre Merlin, Françoise Choay *et alii*, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, *op. cit.* Voir aussi les articles « Culturalisme », « Progressisme » et « Urbanisme ».
 2. Morton White et Lucia White, « The American intellectual versus the American Cities », in *The Future Metropolis*, New York, Braziller, 1962.
 3. Ildefonso Cerdà, *La Théorie générale de l'urbanisation*, présentée et adaptée par Antonio Lopez de Aberasturi, Paris, Seuil, 1979.
 4. Avant Tony Garnier à Lyon de 1905 à 1948 et Cornelis Van Eesteren, président des CIAM, à Amsterdam de 1928 à 1964.
 5. Baron Georges Haussmann, *Mémoires*, Paris, Victor Havard, 3 vol., 1890 et 1893. Nouvelle édition établie par Françoise Choay, Paris, Seuil, 2000, 1 207 p.
 6. Charles-Édouard Jeanneret (dit Le Corbusier) *et alii*, *La Charte d'Athènes*, Paris, Plon, 1943.
 7. Sur le débat théorique de l'architecture et de l'urbanisme soviétique entre les deux guerres, voir les travaux d'Anatole Kopp, en particulier *Changer la vie, changer la ville* (Paris, UGE, « 10/18 », 1975).
 8. Traduit en français par Daniel D. Wiczorek, *L'Art de bâtir les villes. L'urbanisme selon ses fondements artistiques*, Paris, D. Vincent et L'Équerre, 1980 (trad. antérieures en 1902 et 1918).
 9. *Demain : un chemin pacifique vers une véritable réforme*. Le livre fut réédité en 1902 sous le titre *Garden Cities of Tomorrow*, traduit en français en 1903 par Georges Benoît-Lévy (*Les Cités-Jardins de demain*), puis à nouveau en 1969.

-
1. Pour plus de détails, voir notre *introduction* à Pierre Merlin, Françoise Choay *et alii*, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, *op. cit.*
 2. Voir [chap. IX](#).
 3. Bertrand de Jouvenel, *Arcadie. Essais sur le mieux-vivre*, Paris, SEDEIS, 1969.
 4. André-Clément Decouflé, *L'An 2000*, Paris, Gallimard-Julliard, 1975.
 5. Pierre Massé, *Le Plan ou l'Antihazard*, Paris, Gallimard, 1965.

1. Voir [chap. VI](#).

2. Voir [chap. VI](#).

3. Voir [chap. VII](#).

4. Voir [chap. VIII](#).

5. Voir [chap. VIII](#).

-
1. Cf. notre définition in Pierre Merlin, Françoise Choay *et alii*, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, *op. cit.*
 2. Pierre Merlin, *L'Aménagement du territoire*, Paris, Puf, 2002 ; *Id.*, *L'Aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française, 2007.
 3. Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.
 4. Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée et Melun-Sénart (devenue Sénart).
 5. *Île-de-France 2030, schéma directeur de la région Île-de-France*, 5 volumes + carte, 18 octobre 2013.
 6. Pierre Merlin, *L'Exode urbain. De la ville à la campagne*, Paris, La Documentation française, 2009.
 7. Pierre Merlin, *Les Villes nouvelles*, Paris, Puf, 2^e éd., 1972 ; *Id.*, *Les Villes nouvelles en France*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 1991 ; 2^e éd., 1997.
 8. Maurice Imbert, in *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, *op. cit.*
 9. Voir aussi [chapitre VI](#).
 10. Voir aussi [chapitre VI](#).
 11. Pierre Merlin, *Les Grands Ensembles. De la charte d'Athènes aux quartiers sensibles*, Paris, La Documentation française, 2010.
 12. Pierre Riboulet, *Onze Leçons sur la composition urbaine*, Paris, Presses de l'ENPC, 1998.
 13. Pierre Merlin, Ernesto D'Alfonso, Françoise Choay *et alii*, *Morphologie urbaine et parcellaire*, Saint-Denis, PUV, 1988.

-
1. Voir aussi Pierre Merlin, *La Croissance urbaine*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 1994.
 2. Pierre Merlin, *Les Banlieues des villes françaises*, Paris, La Documentation française, 1998, et *Les Banlieues*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 1999.
 3. Pierre Merlin, *Les Grands Ensembles, l'avenir d'une utopie*, Paris, Ellipses, 2012.
 4. Pierre Merlin, *L'Exode urbain*, *op. cit.*
 5. Voir [chap. iv](#).
 6. Pierre Merlin, *Les Grands Ensembles. Des discours utopiques aux « quartiers sensibles »*, Paris, La Documentation française, 2010.
 7. Voir [chap. v](#).
 8. Pierre Merlin, *L'Exode urbain*, *op. cit.*

-
1. Pierre Merlin, *La Famille éclate, le logement s'adapte*, Paris, Syros-Alternatives, 1990.
 2. Voir [chap. v](#).
 3. Pierre Merlin, *Géographie, économie et planification des transports*, Paris, Puf, 1991, et *Les Transports urbains*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 1992.
 4. Pierre Merlin, *Transports et urbanisme en Île-de-France*, Paris, La Documentation française, 2012.

-
1. Pierre Merlin, *Les Techniques de l'urbanisme*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », 1995.

-
1. Depuis 2017, ministère « de la transition écologique ».
 2. Une formation autonome dès le premier cycle a cependant l'inconvénient de ne pas permettre l'acquisition des méthodes et des concepts d'une discipline de base. En revanche, une formation longue (en trois ans), après le premier cycle, peut donner d'excellents résultats, en alliant enseignements théoriques et professionnels, stages, voyages d'études, mémoires individuels et projets élaborés en équipe : le succès des étudiants du magistère Aménagement (Paris I – Sorbonne), que nous avons dirigé de sa création en 1986 à 2003, l'atteste.
 3. L'APERAU est devenue en 2000 une association internationale francophone qui regroupe plus de 30 centres de formation. Elle a pour pendant l'*Association of European Schools of Planning*, qui est anglophone.
 4. L'APERAU, originellement association nationale, est devenue en 2000 une association internationale francophone. Elle a été reconnue comme la section « urbanisme et aménagement » de l'Agence universitaire de la francophonie.

-
1. Patrizia Ingallina, *Le Projet urbain*, Paris, Puf, « Que sais-je ? », n° 3585, 4^e éd., 2010.